## Tax Reform 1987

# Income Tax Reform

June 18, 1987

The Honourable
Michael H. Wilson
Minister of Finance

Canada

Department of Finance Canada

Ministère des Finances Canada

## Table of Contents


Chapter 1: Introduction ..... 1

1. Principles of Tax Reform ..... 1
2. Assuring an Integrated Structure ..... 3

Chapter 2: The Need for Tax Reform ..... 5

1. The Current Personal Income Tax ..... 5
2. The Current Corporate Income Tax ..... 11

Chapter 3: Overview of Income Tax Reform ..... 17

1. Reforming Personal Income Tax ..... 17
2. Reforming Corporate Income Tax ..... 24
3. Conclusion ..... 28
4. Illustrative Calculation of Personal Income Tax Before and After Reform ..... 29

Chapter 4: Analysis of Impacts of Income Tax Reform ..... 31

1. Impact on Federal Revenues ..... 31
2. Impacts on Households ..... 33
3. Impacts on Corporations and Sectors ..... 42
4. Impacts on Provincial Government Revenues ..... 48

Annex: A Impact of Personal Tax Reform on Typical Taxfilers 51
B Impact of Personal Tax Reform on Various Households ..... 56
C Impact of Tax Reform Measures on Federal Tax Revenues ..... 66

Chapter 5: Detailed Description of Measures ..... 69

A. Measures Affecting Individuals ..... 69

1. Personal Tax Rate Reductions ..... 69
2. Conversion of Personal Exemptions to Credits ..... 70
3. Transferable Deductions Converted Into Credits ..... 72
   (a) Pension Income and Age Credits ..... 73
   (b) Tuition Fees and Education Credits ..... 73
   (c) Disability Credit ..... 74
   (d) Transfers of Credits ..... 75

4. Other Credits ..... 76
(a) Sales Tax Credit ..... 76
(b) Medical Expense Credit ..... 77
(c) Credits for Charitable Contributions ..... 77
(d) Credit for CPP/QPP and UI Contributions ..... 78
5. Broadening the Tax Base ..... 78
(a) Capital Gains of Individuals ..... 78
(b) Investment Income Deduction ..... 81
(c) Pension and RRSP Changes ..... 82
(d) Automobile Expenses ..... 83
(e) Business Meals and Entertainment Expenses ..... 86
(f) "Home Office" Expenses for Self-Employed Persons ..... 87
(g) Employment Expense Deduction ..... 88
(h) Employee-owned Musical Instruments ..... 88
(i) Treatment of Farm Income and Losses ..... 89
(j) Capital Cost Allowance for Certified Canadian Productions (Films) ..... 93
(k) MURB Rental Loss Rules ..... 94
6. Dividend Tax Credit ..... 94
7. Averaging ..... 96
8. Accelerated Remittance of Source Deductions and Quarterly Instalments ..... 96

B. Measures Affecting Corporations ..... 98

1. Corporate Tax Rate Reductions ..... 98
2. Capital Gains of Corporations ..... 99
3. Taxation of Investment Income of Private Corporations ..... 100
4. Reducing Capital Cost Allowances ..... 101
(a) Overview ..... 101
(b) CCA for Manufacturing and Processing Machinery and Equipment ..... 104
(c) CCA for Earth-Moving Equipment, Satellites and Outdoor Advertising Signs ..... 105
(d) CCA for Resource Extraction Assets ..... 106
(e) CCA for Buildings and Public Utility Property ..... 107
(f) "Put In Use" Rule ..... 107
5. Changes to Other Incentives ..... 108
(a) ITC: Rates ..... 108
(b) ITC: Limits on Annual Claims ..... 111
(c) ITC: Changes to Refundability Provisions ..... 111
(d) Earned Depletion Allowance ..... 112
(e) Flow-Through Shares and Partnership "At Risk" Rules for Resource Expenditures ..... 113
(f) Eligible Capital Property ..... 116
(g) Buildings Claimed for R&D Tax Credits ..... 117

6. Business Expenses ..... 118
(a) Interest and Soft Costs ..... 118
(b) Expenses of Issuing Securities ..... 119
7. Reserves of Financial Institutions ..... 120
(a) Overview ..... 120
(b) Loan Loss Reserves of Banks ..... 121
(c) Tax Treatment of Doubtful Debts ..... 122
(d) Life Insurance Policy Reserves ..... 124
(e) Life Insurance Policy Dividend Reserve ..... 124
(f) Unpaid Claim Reserve ..... 125
(g) Transition: Reversal of Reserves ..... 125
8. Life Insurance Company Taxation ..... 126
(a) Definition of Canadian Investment Income ..... 126
(b) Investment Income Tax ..... 128

Chapter 6: Tax Avoidance and Compliance ..... 129

Chapter 7: Conclusion: Next Steps ..... 133

**Annexes**

1 General Anti-Avoidance Rule: Explanatory Notes and Draft Legislation ..... 137
2 Information Reporting and Compliance Measures ..... 145
3 Notes to the Tables and Methodology ..... 151

# Chapter 1: Introduction

A fair, effective and well designed tax system is essential to the economic and social well-being of all Canadians. Over the past decade, it has become clear that Canada's tax system is not adequately meeting Canadian priorities.

Since September 1984 the government has been engaged in a process of ongoing tax reform to respond to the shortcomings in the present system. A discussion paper on corporate income tax reform was published in 1985. Options for sales tax reform have been considered. Social transfer programs and related tax provisions have been examined. Tax avoidance practices have been curtailed. But the numerous actions that have been taken, and the reviews that have been conducted, have served to demonstrate that a comprehensive approach is necessary to meet the overriding goals of producing a fair, consistent and well integrated personal, corporate and sales tax system that supports Canada's economic and social objectives. A number of Canada's trading partners have undertaken reforms to reduce tax rates and increase the efficiency of their tax systems. Their progress has accentuated the need for comprehensive tax reform in Canada.

The government is now proposing comprehensive changes to the personal, corporate and sales tax systems. The broad outlines of the tax reform package are set out in the White Paper. The government intends to implement tax reform in two stages. First, the personal and corporate income tax systems will be reformed, starting in 1988. A broad-based, multi-stage sales tax will replace the existing sales tax in the second stage of tax reform. Implementation of sales tax reform will follow further consultations with provincial governments and interested Canadians.

Chapter 2 of this paper provides an assessment of the main features of the existing income tax system and its weaknesses. An overview of the key measures proposed and an analysis of their impact on individuals and corporations are presented in Chapters 3 and 4. Chapter 5 describes each reform measure in greater detail. A number of new tax compliance and anti-avoidance rules are described in Chapter 6. Chapter 7 outlines the next steps in the reform process. A companion paper, entitled *Sales Tax Reform*, sets out the proposals for sales tax reform.

## Principles of Tax Reform

The proposed measures to reform the income tax system are based on the following principles:

- The tax system should be fair and should respect Canadian views of social justice. It should be consistently progressive, imposing little or no burden on

those least able to pay. There should be less variation than now in the tax position of individuals in similar economic circumstances.

- The tax system should have a broader base and lower rates. It should minimize preferences that allow high-income individuals and profitable corporations to pay little or no tax. Rates should be lowered to encourage initiative and risk-taking.

- The tax system should recognize Canadian realities and priorities. It should support Canada's capital requirements for growth and development and contribute to Canada's ability to compete in world markets. It should support regional development.

- The tax system should be more understandable and less complex than it now is.

- The tax system should provide a stable revenue base, to assure reliable and predictable revenues to finance public programs.

These principles have guided the government in assessing the current tax system and in designing reforms.

The proposed measures will achieve the following objectives:

- Personal income tax revenues will be reduced and corporate income tax revenues will increase. Statutory income tax rates for individuals and corporations will be significantly reduced.

- Many tax preferences will be reduced or modified. A number of tax exemptions and deductions will be converted to tax credits. These changes will make the income tax system fairer, more progressive, and more understandable.

- Most individuals will pay less income tax. About 850,000 lower-income Canadians will be relieved of federal income tax altogether. More higher-income individuals and profitable corporations will pay tax and their overall share of the total tax load will increase.

- Abusive tax avoidance will be curtailed through a new general anti-avoidance rule.

- The special incentives that remain in the system will become more effective in achieving their objectives as other preferences are curtailed or removed.

The proposed measures represent major change, but they are not a radical restructuring of our income tax system. The reform measures respect the essential elements of our current system and build on continuing efforts to make the system fairer.

The Canadian tax system will continue to rely on income taxation as the major source of tax revenue. Income is an immediately understandable and generally

accepted measure of an individual's ability to pay taxes. A reformed and fairer sales tax system will remain an important contributor to federal tax revenues to avoid over-reliance on any one revenue source.

Progressive income taxation will remain the pillar of the Canadian tax system. Marginal tax rates on individual income (that is, the additional tax paid on additional income) will continue to be higher, the greater an individual's taxable income.

The individual, and not the family, will continue to be the filing unit for personal income taxation purposes. The tax system will continue to recognize dependants. In general, the income tax will continue to be based on income from all sources, net of allowable expenses incurred to earn that income. Refundable income tax credits, such as the refundable sales tax credit and the child tax credit, part of which is now prepaid, will be continued to ensure that the tax system plays an effective role in redistributing income to those in need.

Corporations will continue to be subject to tax on their income separately from their shareholders. Through the dividend tax credit, the proposed system will continue to provide recognition for Canadian shareholders of corporate taxes paid. It remains a simple and accepted way of recognizing that shareholders often receive dividends out of after-tax corporate income.

## Assuring an Integrated Structure

The tax reform proposals are designed as an integrated set of measures. In assessing the proposals, it is important to recognize that they are designed to achieve overall balance. In an integrated approach, changes in one or more features of the system offset or reinforce other changes.

The essence of the integrated approach is that broadening of the tax base by reducing tax preferences makes possible the lowering of tax rates which in turn compensates many individuals and corporations for the reduced preferences. For individuals over all, the effects of base broadening are more than offset by lower personal income tax rates. Most Canadians will pay less income tax. For corporations, the effects of base broadening more than offset the tax rate reductions. Many will pay more and overall corporate income tax revenues will be higher.

It is also important to recognize that the tax reform proposals have been developed to be consistent with the government's stated principles of responsible fiscal management. For this reason, changes are being made to the existing sales tax system pending reform of the sales tax in the second stage of the reform process, so that, over all, the proposals will have no significant impact on government revenues. They give rise to a multi-year deficit track that will continue to trend downward each year and will stabilize the ratio of net public debt to gross domestic product by the early 1990s. Fiscal responsibility is an integral characteristic of the tax reform proposals. The government is not prepared to contemplate tax reform proposals that increase the deficit.

The proposed income tax measures presented here are the first stage of reform. Sales tax reform will be the essential next step. When sales tax reform is implemented, the personal and corporate surtaxes will be removed and further personal tax reductions will be implemented. The refundable sales tax credit, which will be increased in 1988, will be significantly enhanced and extended to more Canadians when the sales tax is reformed. Sales tax reform will also reinforce the positive economic benefits of income tax reform, by removing the anti-competitive biases and hidden production costs imposed by the current sales tax system. Over all, the combined effect will be a more progressive and better integrated tax system.

# Chapter 2: The Need for Tax Reform

A review of the major features of Canada's income tax system, and of trends in its development, is essential to understand the need for reform and the design of the proposed reforms.

## 1. The Current Personal Income Tax

Canada's personal income tax system is based on individual taxable income. There are 10 federal marginal rates of tax, ranging from 6 per cent on the first $1,320 of taxable income to 34 per cent on the amount of an individual's taxable income in excess of $63,347. When provincial taxes, expressed as a per cent of federal basic tax in all provinces except Quebec, are taken into account, combined marginal tax rates are about half as much again, with top federal/provincial marginal rates ranging from 51 to 57 per cent depending on the province. High marginal tax rates can discourage individual initiative and make it harder for Canadian firms to attract and retain key people. High tax rates also encourage the use of tax shelters. This, in turn, erodes the tax base and makes the system unfair.

Canada's tax system contains a great number of special tax deductions, exemptions and credits which favour one group or one activity over others. The latest accounting of these tax preferences published in 1985 listed several hundred measures costing many billions of dollars of potential tax revenue. No consensus exists about what constitutes a tax expenditure or how to measure the total costs. Nevertheless, this accounting clearly indicates that tax expenditures are numerous and have been growing. Tax expenditures often lead to a patchwork of incentives that are complex and difficult for taxpayers to understand and whose overall benefits and costs are difficult to assess. They mean that rates of tax have to be higher than otherwise. Preferences provided to one group can be unfair to all those bearing their full share of the tax burden.

Due to exemptions and deductions, taxable income in 1984 represented only about 60 per cent of total assessed income. Between 1972 and 1984, special tax deductions and exemptions (excluding personal exemptions and the age deduction) had risen from 9.5 per cent of income to 14 per cent of assessed income, indicating a significant erosion of the personal tax base. Had these deductions remained a constant fraction of taxable income, over $10 billion more income would have been taxable in 1984. Some of the more significant deductions and exemptions, and the dollar amounts involved, are listed in Table 2.1.

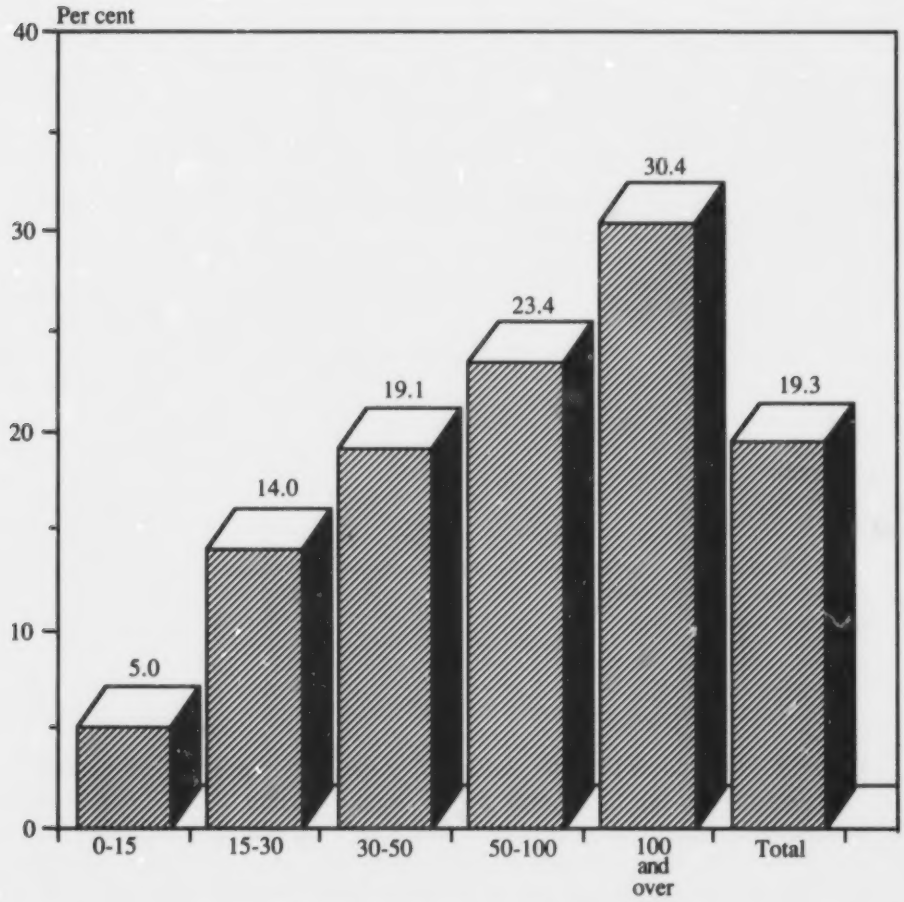
Under a progressive personal income tax system, the average effective tax rate should rise with income. Chart 2.1 shows the amount of federal and provincial tax

in various income ranges expressed as a percentage of income. The current system is generally progressive. The profile reflects the rising marginal rates and the pattern of use of special tax deductions and credits. Tax reform will reinforce the progressivity of the system.

Persons with similar income should be treated similarly by the tax system. Where they are not, there should be general consensus that the reasons for the different treatment are justifiable on economic or social grounds. As a result of tax preferences under the current system, persons within a given income range can pay widely differing percentages of their income in taxes. Some pay a significant proportion while others are taxed much less or not at all. Table 2.2 shows the variation in tax rates paid by individuals within a given income group in 1984. These inequities in our system need to be redressed.

Chart 2.1

# Federal and Provincial Tax Payable as a Per Cent of Total Income of Households, 1988 (Pre-Reform)




Assumes provincial taxes are 55 per cent of federal basis tax.

Table 2.1

**Total Amounts of Major Personal Tax Deductions, Exemptions and Credits Claimed in 1984**

| | (millions of dollars) |
|---|---|
| **Deductions** | |
| Contributions to registered pension plans and RRSPs | 10,040 |
| Child care expenses | 745 |
| Medical expenses and disability deductions | 635 |
| Charitable donations | 1,825 |
| Pension income deduction | 1,040 |
| Investment income deduction | 4,630 |
| Tuition fees, education deduction and scholarship exclusion | 1,010 |
| Employment expenses[1] | 12,345 |
| MURB capital cost allowance | 335 |
| Film capital cost allowance | 25 |
| Resource write-offs | 290 |
| **Personal exemptions** | |
| Basic | 61,450 |
| Marital | 8,470 |
| Children | 5,030 |
| Age | 3,750 |
| **Tax credits** | |
| Dividend tax credit | 1,560 |
| Child tax credit | 1,495 |

[1] Includes the $500 general employment expense deduction, deductions for other allowable expenses, and deductions for CPP/QPP contributions and UI premiums.

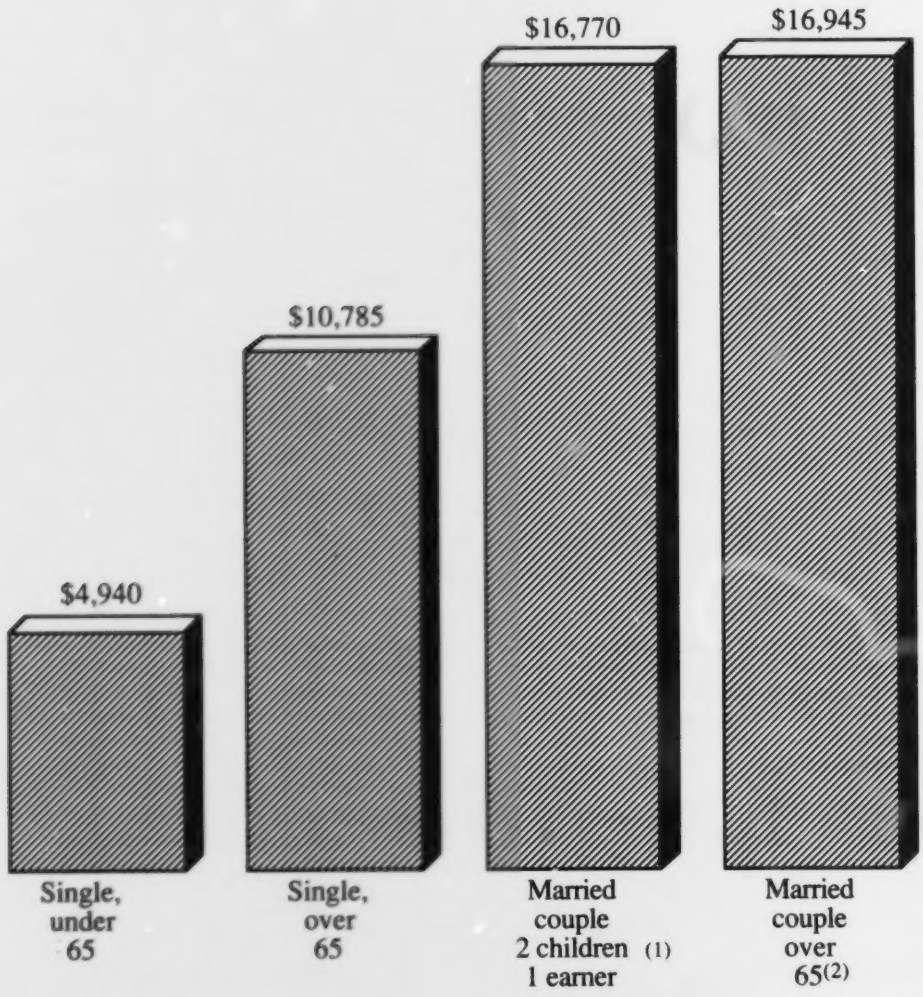
*Source*: Revenue Canada taxation statistics.

Fairness also requires that the position of those most in need be recognized. Under a progressive and fair tax system, people below a certain income level should not pay income tax. The income threshold above which federal tax becomes payable varies by family size and other characteristics (see Chart 2.2). By converting exemptions into tax credits, the tax reform proposals will increase these tax thresholds and relieve more lower-income Canadians from federal income tax.

Our personal tax system is too complex. More importantly, the patchwork of special provisions and large number of tax rate brackets make the system difficult to understand. By reducing tax preferences, taxpayers will more readily understand the incentives that remain. Converting exemptions to credits will make taxpayers more aware of the tax savings being provided. As a result of tax reform, two-thirds of all taxpayers will face a single rate of federal tax.

Chart 2.2

# Income Level Where Federal Tax Becomes Payable Before Tax Reform 1988




(1) Takes into account the child tax credit.
(2) Assumes full use of the pension income deduction and investment income deduction.

Table 2.2

**Distribution of Taxpayers by Income and Average Federal Personal Income Tax Rate, 1984**

| Total income[1] | Number of taxfilers | Per cent of total taxfilers | Percentage distribution of individuals by average tax rate[2] | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | No tax[3] | Average rate 0–5 | Average rate 5–10 | Average rate 10–15 | Average rate 15–20 | Average rate 20–25 | Average rate 25–30 | Average rate 30+ | Total |
| (thousands of dollars) | (thousand) | | | | | | | | | | |
| 0 – 10 | 5,813 | 37.4 | 73 | 18 | 9 | – | – | – | – | – | 100 |
| 10 – 20 | 4,178 | 26.9 | 5 | 16 | 53 | 26 | – | – | – | – | 100 |
| 20 – 30 | 2,752 | 17.7 | 1 | 3 | 25 | 69 | 2 | – | – | – | 100 |
| 30 – 40 | 1,584 | 10.2 | 1 | 2 | 7 | 66 | 24 | – | – | – | 100 |
| 40 – 50 | 661 | 4.3 | 1 | 2 | 5 | 40 | 51 | 1 | – | – | 100 |
| 50 – 75 | 396 | 2.5 | 2 | 2 | 5 | 15 | 64 | 12 | – | – | 100 |
| 75 – 100 | 83 | 0.5 | 2 | 3 | 5 | 11 | 26 | 52 | 1 | – | 100 |
| 100 – 150 | 48 | 0.3 | 4 | 4 | 5 | 10 | 16 | 40 | 22 | – | 100 |
| 150 and over | 33 | 0.2 | 4 | 5 | 5 | 9 | 16 | 19 | 34 | 8 | 100 |
| Total | 15,552 | 100.0 | 29 | 12 | 23 | 28 | 7 | 1 | – | – | 100 |

[1] Total income is defined as income from all sources, including full capital gains and cash dividends (i.e., before the gross-up), but before any deduction for tax incentive provisions such as capital cost allowance on MURBs and films, and the exploration and depletion deductions for investments in the resource sector. Because of difficulties in separating incentive deductions from other current expense deductions, total income is computed without allowing net losses from any one source to reduce a taxpayer's income from other sources.

[2] Average tax rate is defined as federal tax payable before the child tax credit, divided by total income. The federal tax reduction in effect in 1984 has since been phased out and it is not included in the computations.

[3] Includes tax filers with federal tax payable of less than $10 or 0.1 per cent of income.

See further notes to the tables in Annex 3.

## 2. The Current Corporate Income Tax

The weaknesses of Canada's corporate tax system were described in the May 1985 budget discussion paper entitled *The Corporate Income Tax System: A Direction for Change.*

The corporate tax system, like the personal tax system, is affected by a number of tax incentives. These special tax incentives have significantly reduced the level and stability of the government's revenue base (see Table 2.3). They also have considerable influence on corporate investment patterns and other financial decisions. The corporate tax changes announced in the February 1986 budget have already started to reduce these incentives.[1]

Table 2.3

**Federal Tax Value[1] of Major Tax Measures Claimed by Corporations, 1980 and 1983**

| | 1980 | 1983 |
|---|---|---|
| | (millions of dollars) | |
| Incentive capital cost allowances | 2,280 | 714[2] |
| Resource measures[3] | 1,420 | 1,560 |
| Inventory allowance[4] | 500 | 435 |
| Small business rate reduction | 1,305 | 1,590 |
| Manufacturing and processing rate reduction | 480 | 465 |
| Investment tax credit[4] | 675 | 897 |

[1] The tax value of incentives is calculated by taking the difference between actual corporate tax revenue and the corporate tax revenue that would be generated in the absence of fast write-offs, rate reductions and investment tax credits. This measurement of tax incentives is based on the cash cost to the federal government of providing tax relief rather than taxing the financial statement income of corporations based on generally accepted accounting principles (allowing for certain minor adjustments). It provides a guide to the importance of federal tax incentives made available to industry. It does not include the effect of federal incentives on provincial corporate taxes or provincial corporate tax incentives.

[2] The tax value of incentive capital cost allowances (CCA) reflects the tax savings due to CCA claims in excess of depreciation claimed on a company's financial statements. It declined substantially between 1981 and 1983, in response to three factors: a decline in investment; a higher proportion of investment by non-profitable firms in the later years; and the impact of the half-year convention for capital cost allowances announced in 1981.

[3] Resource measures include fast write-offs for exploration and development, the extra 33 1/3-per-cent earned depletion deduction in the mining and oil and gas sectors, and the resource allowance.

[4] The corporate tax changes in 1986 removed the 3-per-cent inventory allowance and phased out the general investment tax credit. If the reduced eligibility for investment tax credits had been fully in place in 1983, the value of the credits would have been approximately $250 million rather than the $897 million actually claimed.

[1] Corporate tax rates are being lowered, the 3-per-cent inventory allowance has been eliminated, and the general investment tax credit is being phased out. These changes are estimated to increase federal corporate income tax revenues by $760 million in total over the period 1986 to 1988.

The general federal corporate statutory tax rate, the rate applied to taxable income, is now 36 per cent. In determining the incentive for a company to invest, one must take account of both statutory rates and of fast write-offs and tax credits. An analysis of the impact of tax reform on effective tax rates (which take account of statutory rates, and fast write-offs and credits) is set out in Chapter 4. Statutory tax rates alone are relevant for many corporate decisions. For example, the tax savings from allocating taxable income from existing facilities to one country or another, and the savings from a firm financing with tax-deductible debt as opposed to equity, depend on statutory tax rates, not effective tax rates.

Statutory corporate tax rates in Canada are above those in the United States and other countries, and without early implementation of significant reductions in Canada the gap would widen (see Table 2.4 for comparison of current Canadian and projected tax rates in the United States after U.S. tax reform). If the gap between Canadian and U.S. rates were not narrowed, considerable income-earning activities would shift to the United States. The gap would also encourage firms with operations in both countries to arrange their operations so as to allocate more of their taxable income outside Canada. The result of such shifts would be less economic activity in Canada and a significant erosion of our corporate tax revenues. The proposed reduction in Canadian statutory tax rates is designed to avoid these results.

Table 2.4

**Comparison of Statutory Corporate Tax Rates in Canada and the U.S. Under Current Law**

| | Canada current federal-provincial rate | United States post-reform federal-state rate | Difference |
|---|---|---|---|
| | | (per cent) | |
| 1986 | 50 | 50 | 0 |
| 1987 | 49 | 45 | 4 |
| 1988 | 48 | 39 | 9 |
| 1989 | 47 | 39 | 8 |

*Note*: The table assumes that the average statutory provincial tax rate is 14 per cent of taxable income in Canada and that average U.S. state taxes are 7.5 per cent. The 3-per-cent federal surtax on corporate tax payable is not included in the Canadian tax rates.

The pre-reform corporate tax system is characterized by substantial variation in average effective federal corporate tax rates across sectors because of accelerated deductions, tax credits and special statutory tax rates (see Chart 2.3). These variations can result in distortions, as business and investment decisions are made on the basis of tax considerations rather than underlying economic merit. Many corporate tax expenditures are earned by firms that are in a non-taxable position and therefore cannot use them immediately. The potential federal tax savings

from unused tax deductions and credits had accumulated to some $18 billion by 1982 – more than twice the annual corporate tax revenues in that year. This leads to considerable pressure on firms to engage in financial arrangements to transfer the deductions and credits to other firms who can use them, and results in considerable instability in corporate tax revenues.

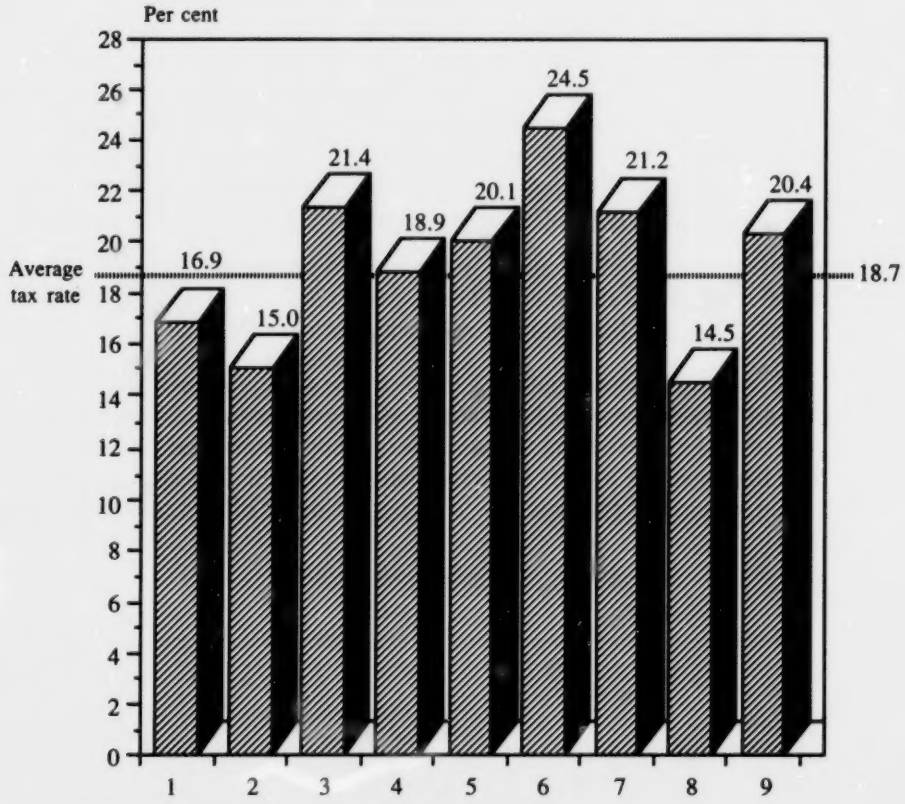
Tax incentive deductions and credits also undermine tax fairness, as they result in profitable corporations paying little or no tax. After adjusting for factors such as receipt of intercorporate dividends and income already taxed in a foreign country, some 110,000 out of 320,000 profitable corporations did not pay tax in 1983. Chart 2.4 shows the main reasons why certain profitable corporations pay no tax. This is due, in part, to deduction of prior-year losses against current-year profits. Some of these losses are business losses while some are due to tax-incentive deductions accumulated in earlier years. Major tax preferences include the one-half exemption of realized capital gains; capital cost allowance claims which exceeded depreciation deductions on companies' financial statements, and resource tax incentives such as fast write-offs for exploration and development and the extra 33 1/3 per cent earned depletion deduction.

Many other tax deductions result in taxable income being well below the income reported on financial statements. This is particularly true for the mining, manufacturing, and financial and real estate sectors (see Chart 2.5).

Not all profitable firms should pay tax in a year since, for example, the tax system should allow deductions for losses incurred in previous years. However, there is clearly scope for broadening the tax base in many sectors, and for focusing on sectors that have the biggest difference between taxable income and income on financial statements and thus have a higher incidence of profitable, non-taxable firms.

Chart 2.3

# Average Federal Corporate Taxes as a Percentage of Financial Statement Income, by Sector [1]

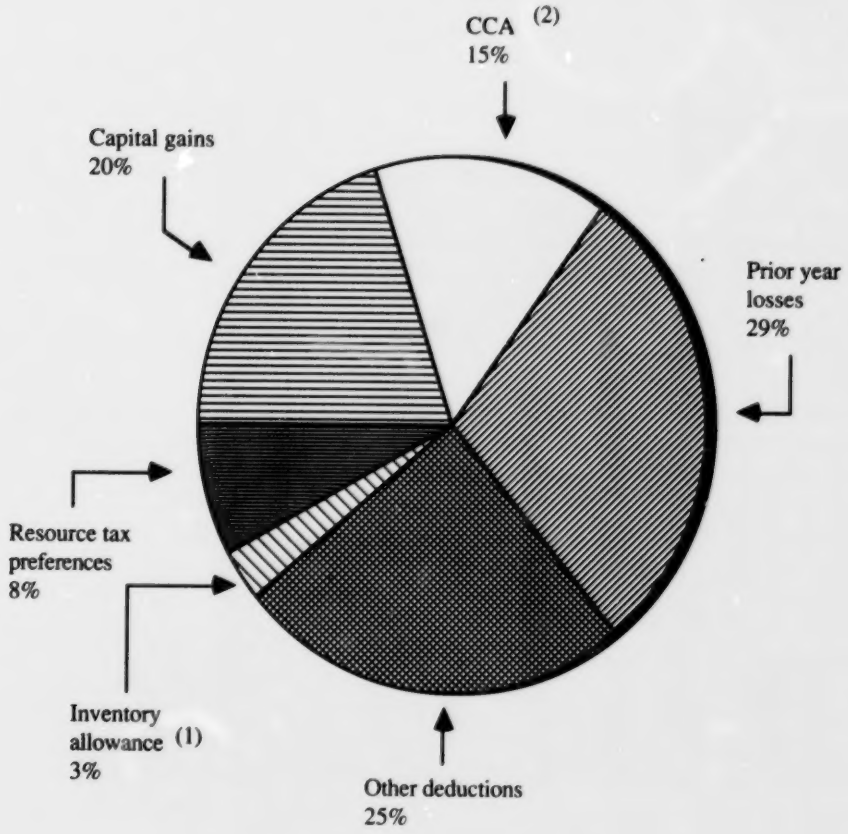



1- Agriculture, forestry and fishing
2- Mining
3- Oil and gas
4- Manufacturing
5- Construction
6- Wholesale trade
7- Retail trade
8- Financial institutions, insurance and real estate
9- Services

(1) See notes to charts in Annex 3. The data are based on various years chosen to be representative of profit and investment performance.

Chart 2.4

# Losses and Tax Preferences for Non-Taxable Profitable Firms, as a Percentage of Financial Statement Income, 1983

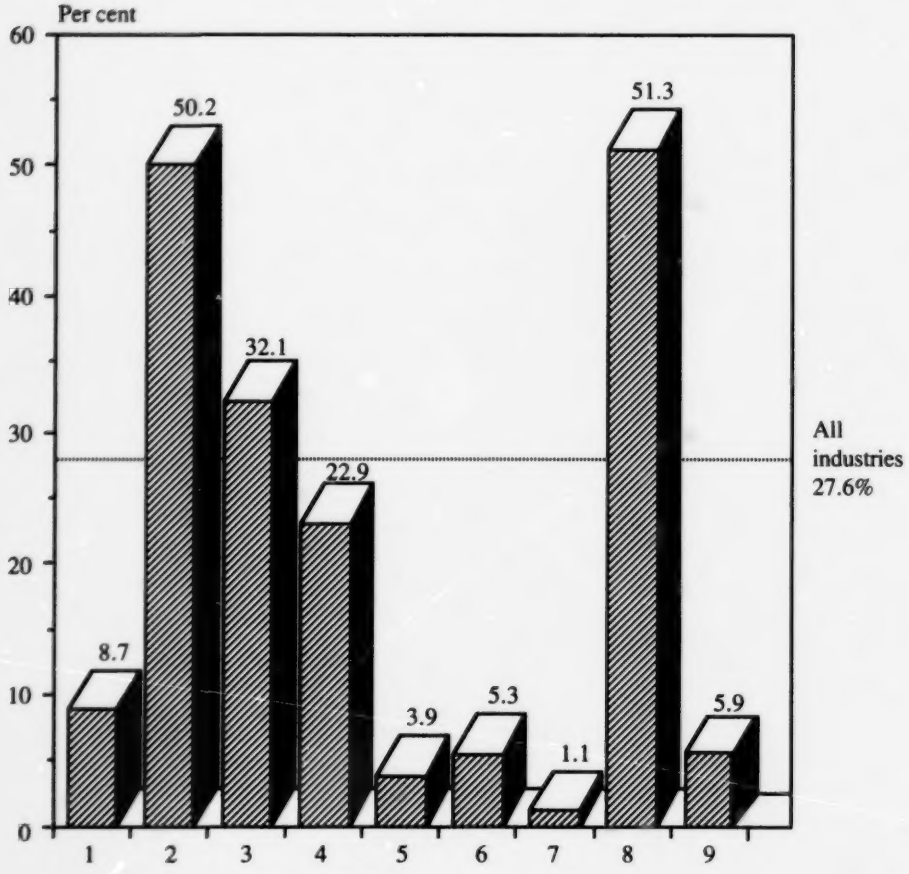



) The inventory allowance was removed in the February 1986 budget.

This share represents capital cost allowance claims which exceed depreciation deductions on companies' financial statements.

Chart 2.5

# Percentage of Income of Profitable Firms by Sector, Which is Not Taxed




1 - Agriculture, forestry and fishing
2 - Mining
3 - Oil and gas
4 - Manufacturing
5 - Construction
6 - Wholesale trade
7 - Retail trade
8 - Financial institutions, insurance and real estate
9 - Services

See notes to the tables in Annex 3. The data are based on averages for various years selected to be representative of profit and investment performance.

# Chapter 3: Overview of Income Tax Reform

This chapter provides an overview of the reform proposals for personal and corporate income tax. The impacts of reform are described more fully in Chapter 4 and detailed information on each specific measure is provided in Chapter 5.

Providing general incentives through lower tax rates is a cornerstone of tax reform. The broadening of the tax base makes lower tax rates possible. Lower rates on a broader base will bring about a fairer sharing of the tax burden and encourage productive activity by rewarding economic success. Reducing the number of special incentives and the number of tax rates, and converting exemptions to credits, will also help to make the tax system more understandable.

## 1. Reforming Personal Income Tax

Personal marginal tax rates now rise through 10 income tax brackets to a top federal tax rate of 34 per cent on taxable income above $63,347. Combined federal-provincial rates are about half as much again. Starting in 1988, the ten federal tax brackets will be reduced to three, and the tax rates lowered. The new structure of federal tax rates will be 17 per cent on the first $27,500 of taxable income, 26 per cent on the next $27,500 of taxable income and 29 per cent on any taxable income over $55,000.

The lower rates will allow individual Canadians to keep more of each additional dollar earned. Some 66 per cent of taxpayers will be in the lowest bracket, 29 per cent will be in the 26-per-cent bracket, and 5 per cent in the 29-per-cent bracket (see Chart 3.1). Since tax rates and the number of tax brackets are being reduced, several special income averaging provisions can be eliminated, thus simplifying the tax system.

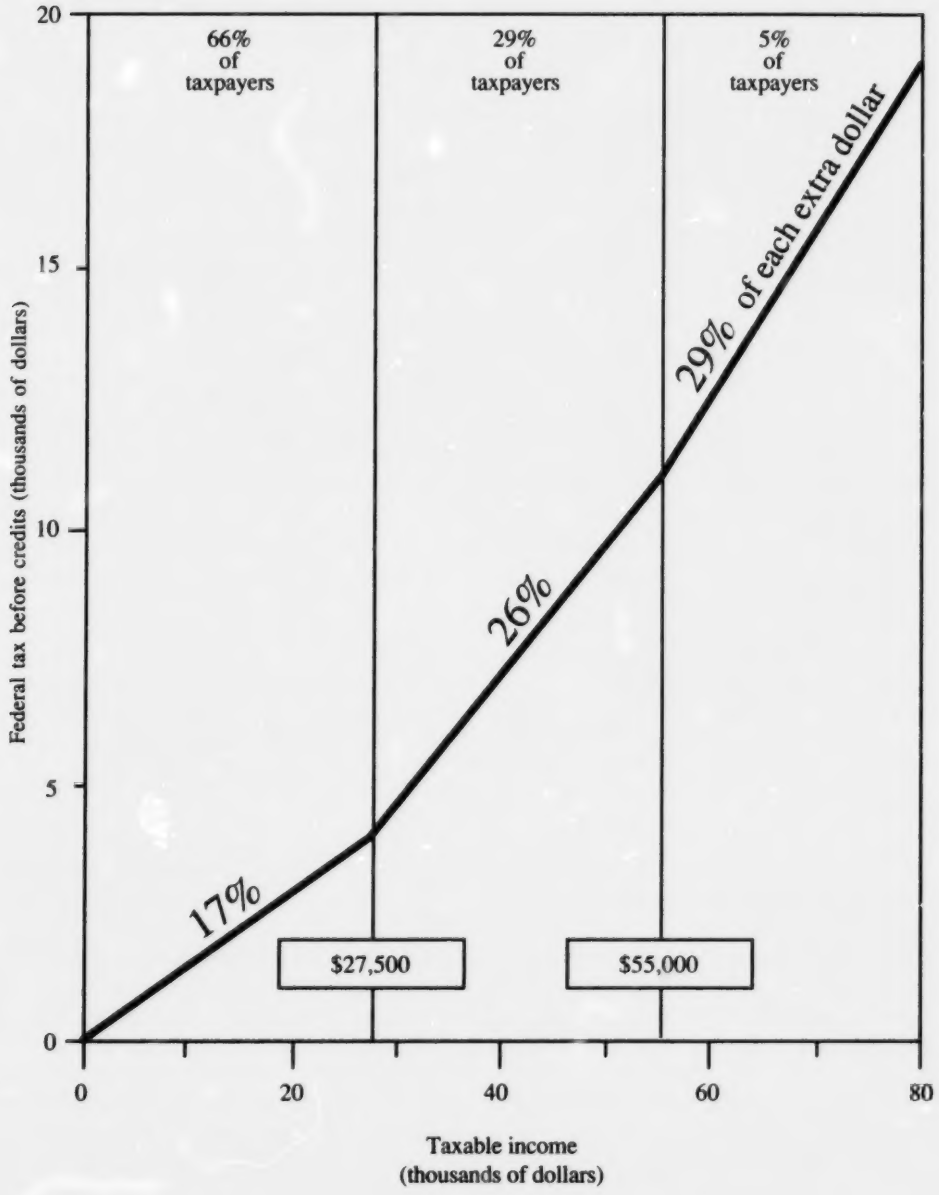
The 3-per-cent surtax on personal income tax will be removed when implementation of sales tax reform occurs.

The proposed measures will reduce variations in the amount of tax paid by individuals in similar financial circumstances. Fewer higher-income individuals will pay little or no tax. More lower-income individuals will pay no tax. The tax reform measures will:

- reduce personal income tax for eight out of ten Canadian households and almost nine out of ten Canadians over age 65. Personal tax will fall by an average of $460, or roughly 5 per cent of their tax bill, for eight out of ten taxpayers with incomes between $30,000 and $50,000.

Chart 3.1

# New Federal Rate Structure for Individuals



- reduce federal personal income tax to zero for about 850,000 lower-income individuals by converting personal exemptions into tax credits, in a way that increases the value of these special provisions for lower-income individuals relative to those at higher income levels.

These changes will reduce federal personal income tax revenues by over 4 per cent or $2 billion annually. Individuals will find their provincial income taxes reduced in the nine provinces that have tax collection agreements with the federal government. Provincial income taxes in Quebec will not be directly affected.

Most personal tax measures will begin to take effect for the 1988 taxation year, with source deductions for employees adjusted as of July 1988 to reflect the new tax rates and tax credits. Individuals will find their take home pay increased starting in July 1988.

An illustration of the personal income tax calculations before and after reform can be found at the end of this chapter.

**Converting Personal Exemptions to Tax Credits**

The conversion of exemptions to credits is a key element in achieving a fairer income tax system. A tax credit deducted from an individual's tax liability is the clearest and most direct form of tax relief, since all taxpayers who qualify receive the same tax reduction regardless of their income. In contrast, a tax exemption or deduction is subtracted from the income on which taxes are calculated. Its value therefore depends on a taxpayer's marginal rate of tax and is greater for those in higher-income brackets. Currently, each $1,000 of personal exemptions is worth $340 of federal tax savings to taxpayers in the 34-per-cent tax bracket and only $60 to taxpayers in the 6-per-cent bracket. The new credit rates will provide increased benefits to lower-income Canadians.

Converting exemptions to tax credits and reducing tax rates directs more resources to those in need and reduces the after-tax value of benefits to higher-income Canadians. These were key objectives of the review of social transfers and related tax provisions that was launched in the February 1986 budget.

Table 3.1 shows the level of the personal income tax credits that will replace existing personal exemptions, starting in 1988. No tax credit will be given for dependants age 18 and over except for those who are infirm. A comparison of the new credits with the existing exemptions is set out in Chapter 5.

At present, the married exemption is reduced by one dollar for every dollar of net income earned by a spouse above a threshold. One consequence of converting exemptions into tax credits is that spouses claimed as dependants who wish to enter the labour force will no longer have their first earnings taxed at the higher marginal tax rate of the supporting spouse.

In the first stage of tax reform, the existing refundable sales tax credit will be increased from $50 to $70 per adult and from $25 to $35 per child. This credit will

Table 3.1

**Value of Proposed Tax Credits**[1]

| | Federal value | Approximate combined federal/provincial value[2] |
|---|---|---|
| | (dollars) | |
| Basic personal credit | 1,020 | 1,580 |
| Married and equivalent-to-married credit | 850 | 1,315 |
| Age credit | 550 | 850 |
| Disability credit | 550 | 850 |
| Credits for dependants | | |
| Children and other dependants under 18 | 65 | 100 |
| Dependants 18 and over who are infirm | 250 | 385 |

[1] The tax credits and rate brackets will be indexed to the annual increase in the consumer price index in excess of 3 per cent starting for the 1989 taxation year.

[2] Assumes average provincial rate of 55 per cent of federal basic tax.

apply in full up to $16,000 of family net income. When sales tax reform is implemented, the credit will be further enhanced and extended in order to increase the overall progressivity of the combined personal and sales tax systems.

### Converting Other Deductions into Credits

A number of deductions for other expenses will also be converted into federal tax credits at 17 per cent of the amount of the expense. This rate is identical to the new federal tax rate on taxable income up to $27,500. For taxpayers in this income range – about 66 per cent of taxpayers – a 17-per-cent tax credit will provide the same tax savings as would a tax deduction. For those in higher tax brackets the credit will provide less tax savings than would a tax deduction. Deductions that will be converted to 17-per-cent federal tax credits include eligible medical expenses exceeding 3 per cent of net income and the employee share of Canada and Quebec Pension Plan contributions and unemployment insurance premiums. The current tax deduction for up to $1,000 of private pension income will also be converted to a federal credit of 17 per cent of eligible pension income, with a maximum credit of $170.

The tuition fee deduction will be converted to a credit of 17 per cent of fees, and the $50 per month education deduction will also be converted to a tax credit of $10 per month of attendance at a post-secondary institution. In addition, up to $600 of education and tuition credits that cannot be used by the student may be transferable to a supporting parent, grandparent or spouse. This new transferability feature increases the availability of tax assistance for tuition.

A two-tier tax credit will be provided for charitable donations by individuals – a lower federal credit of 17 per cent for annual donations up to $250 and a higher federal credit of 29 per cent for donations in excess of this threshold. These proposals will equalize benefits to those in different income brackets and provide important incentives to the 95 per cent of taxpayers who face marginal rates of less than 29 per cent. For these taxpayers, a credit of 29 per cent for contributions over $250 is more attractive than a full deduction.

All of these credits, and the personal credits for the taxpayer and dependants, go into the calculation of the federal basic tax on which all the provinces except Quebec levy their tax. The credits will thus automatically reduce individuals' provincial income tax in the nine provinces that have tax collection agreements with the federal government.

The possibility of converting the current tax deduction for child care expenses into a credit has been considered but a decision has been deferred pending final development of the federal government's policy on child care. Accordingly, the proposals in this paper do not alter the existing tax deduction.

**Broadening the Personal Tax Base**

To broaden the personal tax base, changes will be made to a number of personal tax measures, including the tax treatment of capital gains and retirement savings. The changes to these measures respect the original objectives of these measures while enhancing both the fairness and the economic efficiency of the tax system. In addition, other special investment incentives will be modified and some measures such as the $1,000 investment income deduction will be eliminated.

**Capital Gains**

The purposes of the lifetime capital gains exemption are to encourage and reward success, entrepreneurship and risk-taking, to help small businesses grow and attract capital, and to recognize the special circumstances of farmers. Currently, the exemption is $500,000 for farmland. For other property the exemption is now $100,000 and is scheduled to reach the $500,000 level in 1990.

The objectives of this measure have not changed. Canada needs to encourage investment, risk-taking, and broader individual participation in equity markets. A major objective of the general tax rate reductions is to provide such encouragement. The provisions of the lifetime capital gains exemption will be modified in light of other measures designed to contribute to the same objective.

In recognition of the unique situation of farmers, the level of the exemption for farmland will not be reduced.

Small business contributes greatly to job creation and innovation. For this reason, the $500,000 lifetime exemption will be accelerated for shares of small business corporations. The $500,000 level will apply to shares of a small business corporation starting in 1988, rather than in 1990.

The exemption for gains on other investments such as stocks and real estate will remain at the $100,000 level already reached for 1987, rather than rising to $500,000.

To reduce tax shelter possibilities and to better match deductions with tax-exempt income, the availability of exempt capital gains treatment for individuals will be reduced, in any year, by the amount of net investment losses claimed after 1987. For example, a person who has no investment income but deducts interest expenses on money borrowed to make a share investment will be able to claim a capital gains exemption only to the extent the taxable gain realized on selling the asset exceeds the interest costs previously deducted. This restriction will not reduce an individual's lifetime exemption limit, but only slow the pace at which it can be claimed. The restriction will reduce the tax shelter attraction of certain real estate, limited partnership and other investments in which the individual is not actively engaged. This change ensures that the capital gains exemption is available only to the extent that taxpayers have cumulative taxable income from their investments.

In addition, the proportion of a capital gain that will be included in taxable income will be increased. Currently, one-half of capital gains are included. This will increase to two-thirds starting in 1988 and to three-quarters in 1990. This change will apply to both individuals and corporations. The higher inclusion rate will raise the highest effective federal tax rate on individuals' capital gains in excess of the lifetime exemption from approximately 17 per cent in 1987 to 19 per cent in 1988 and 22 per cent in 1990. The federal/provincial tax rates on capital gains will be higher, and will vary from province to province depending on the provincial tax rate.

**RRSPs and Pension Plans**

On October 9, 1986 the government announced a new and fairer system of tax assistance for retirement savings, providing a single comprehensive limit of $15,500, to be phased in by 1991, for deductible contributions to retirement savings plans. This system affords the same access to tax assistance for retirement saving to individuals who save through registered retirement savings plans (RRSPs) as is available to those using employer-sponsored pension plans.

Assisting individuals to save for their retirement is an important objective of the tax system, and access to equitable and flexible tax assistance for retirement saving will be maintained. But, as an offset to lower personal tax rates, the transition to the higher contribution limits is being slowed and implementation of the new system is being delayed by one year.

As a result, the maximum tax-deductible contribution will be lower than previously announced for the next seven years. For example, the maximum tax-deductible RRSP contribution for 1988 will remain at the 1987 level of $7,500 while the maximum tax deduction for employer-sponsored money purchase pension plan contributions will remain at the current $7,000. Indexing of the

limits to average wage growth will start in 1995. The existing proposals would have provided full tax assistance on earnings up to approximately three times the average industrial wage. The changes proposed will have the effect of reducing earnings that can qualify for full tax assistance to about two and a half times the average industrial wage.

**Dividend Tax Credit**

Starting in 1988, as a consequence of the lowering of corporate tax rates, the federal/provincial tax credit provided to shareholders on dividends from taxable Canadian companies will be reduced from about 33 1/3 per cent to about 25 per cent (depending on the province) of dividends received. The related gross-up of dividends will be reduced from one-third to one-quarter of cash dividends received.

**Other Measures to Broaden the Tax Base**

Several other measures will also strengthen the progressive nature of the tax reform proposals as a whole, and help to offset the reductions in tax revenues stemming from the proposed lower personal tax rates.

The tax shelter for investments in existing multiple unit residential buildings (MURBs) will end. Investments in new MURB tax shelters have not been possible since 1981. Persons who acquire existing MURBs after June 17, 1987 will not be allowed to create tax shelter losses by deducting depreciation against other income, and after 1990 existing MURB owners will not be able to create such losses.

The write-off rate for investors in Canadian films will remain at 100 per cent but only against the income from investments in films. The rate of write-off for film costs available against film investors' other income will be reduced to 30 per cent, effective in 1988 for investments in films undertaken after December 31, 1987.

In recognition of the high-risk nature of mining and oil and gas investments, the flow-through share incentive will be retained. This incentive allows resource companies to renounce to equity investors their tax deductions for exploration and development costs. The flow-through share rules will be tightened to avoid potential abuse and preserve the integrity of the flow-through instrument. In particular, investors will obtain tax deductions only for the amount of their investment that is at risk.

Earned depletion will be phased out, but individuals who invest in flow-through shares will still obtain 100-per-cent write-offs for mining exploration and development costs.

Limits will be placed on deductions for business meals, entertainment and company cars. Individuals and corporations will be able to deduct 80 per cent of the cost of meals and entertainment. Deductions for depreciation and lease costs on automobiles will be limited to the first $20,000 of the cost of the car, and limits

will apply to deductible financing charges. Further reductions in allowable claims by employees or self-employed individuals will apply unless the automobile is used all or substantially all (i.e., at least 90 per cent) for business purposes.

Deductions claimed for home office costs by self-employed individuals, including professionals, will be allowed only where the space is used exclusively as a home office and is either a principal place of business or is regularly used to meet clients, customers or patients.

Additional changes will clarify the rules for deducting farm losses against non-farm income. They will also limit the possibility of sheltering other income from tax through continual farm loss deductions.

## 2. Reforming Corporate Income Tax

The corporate tax proposals presented in this paper will reduce tax rates to encourage profitable investments and will cut back significantly on tax preferences. Over all, they will increase federal corporate tax revenues by $5 billion in total over the next five years. Broadening the corporate tax base will automatically increase taxes paid by corporations to provincial governments in the seven provinces that now have a corporate tax collection agreement with the federal government. Quebec, Alberta and Ontario do not have such agreements, although their corporate tax base has traditionally paralleled the federal base quite closely.

Federal statutory corporate tax rates will be lowered starting in 1988, with the general federal rate, currently 36 per cent, falling to 28 per cent on July 1, 1988. The tax rate for manufacturing income will be phased down from its current level of 30 per cent to 23 per cent and the small business tax rate will be reduced to 12 per cent. The special tax deduction that further reduces the corporate tax rate for small manufacturers will be eliminated. As a result, the tax rate on these small businesses will rise on July 1, 1988 from 8 per cent to the 12-per-cent rate proposed for small businesses generally.

The corporate tax reform proposals recognize the importance of regional and sectoral differences in Canada's economy. The tax system will continue to operate in conjunction with other federal programs to support regional economic development. The reform measures will respect Canadian priorities by continuing many traditional incentives that are important for Canada's extractive, resource-based industries. The proposals also retain the regional tax credits now in place for investment in Atlantic Canada, Cape Breton and selected slower growth regions. Since corporate tax rates will fall, the rate of the credits for investments after 1988 also will be reduced but their incentive effect will be maintained.

### Corporate Tax Base Broadening

Corporate tax base broadening makes tax rate reductions possible. Reduced corporate tax preferences will broaden the corporate tax base by about 20 per

cent. As a result of reform, federal corporate tax revenues will be 10 per cent higher after taking account of the tax rate cuts. Corporate taxes paid to provincial governments will also increase. All sectors will be affected to some extent, but much of the gain will come from reductions in depreciation write-offs and from measures that affect sectors which now pay below-average corporate tax, such as finance, insurance and real estate.

High incentive rates of depreciation write-off – through capital cost allowances – will be lowered but will retain an incentive element. In particular, the three-year write-off now available for investments in manufacturing machinery equipment will be reduced to a 25-per-cent declining balance rate. Other reductions in rates of depreciation write-offs will affect buildings, construction equipment, and resource extraction assets. The earned depletion deduction in the resource sector will be phased out. Starting in 1990, depreciation write-offs for tax purposes will commence only in the year assets are put into use.

The increase in the proportion of capital gains that is taxed, from 50 per cent to 66 2/3 per cent starting in 1988 and to 75 per cent in 1990, will significantly increase corporate tax revenues. The 80-per-cent limit on deductions for business meals and entertainment is also important in raising corporate tax revenues.

**Reducing Tax Avoidance and Stabilizing Tax Revenues**

Avoidance activity reduces the fairness of our tax system. It has eroded corporate tax revenues and resulted in instability of the tax base. It has allowed many profitable corporations to pay no tax, and required the introduction of complex rules to address specifically identified avoidance arrangements. The present anti-avoidance rules in Canada are not as strong as those in the United States or the United Kingdom. A general anti-avoidance rule will be introduced as part of tax reform, and compliance measures will provide better means of identifying and auditing tax avoidance arrangements and identifying tax evasion situations.

Other measures introduced with tax reform deal with tax-motivated corporate financings through preferred shares. Such financings often allow corporate buyers of the share to obtain dividends tax-free (and individual share purchasers to claim the dividend tax credit) even though the issuer has not paid any tax on corporate earnings underlying the dividends. A new tax is being introduced on preferred share dividends. This will not affect taxable companies. It will reduce the tax motivation for such financings by non-taxable corporations without precluding the use of preferred shares by those companies that find this instrument appropriate for non-tax reasons. In addition, the ability of financial institutions to reduce or eliminate their tax by purchasing these securities and receiving tax-free dividends will be curtailed.

**Reducing Biases in Corporate Taxation**

Corporate tax reform will treat sectors more evenly. Chart 3.2 shows the impact of the reform proposals on the average effective tax rate by sector (tax as a

percentage of income reported on financial statements) once the reforms are fully phased in.

In the manufacturing sector, investment decisions can be significantly affected by tax policies. A key element in the package is to ensure that our overall tax treatment of manufacturing remains favourable and competitive with that in other countries, particularly the United States. This will be achieved by reducing the tax rate for manufacturing to a level that will be 5 percentage points lower than the general corporate rate and 4 percentage points lower than the statutory tax rate in the United States. At the same time, the rate of depreciation write-off for manufacturing equipment will be reduced from the three-year write-off now applicable to 25 per cent on a declining balance basis. The lower depreciation write-offs will be phased in along with the lower tax rate reductions.

Mining will continue to benefit from attractive tax treatment, although tax write-offs for this sector will be reduced. The proposals take account of the risks and high capital intensity in this sector. The 33 1/3-per-cent earned depletion deduction for exploration and development costs and certain capital expenditures will be phased out starting in July 1988, but the 100-per-cent write-off of exploration and development costs will be unchanged. The depreciation write-offs for capital costs of new mines or major mine expansions will be reduced from 30 per cent to 25 per cent, but 100 per cent of these costs will continue to be fully deductible against the income from the mine, so that investors in new mines or major expansions will still be able to recover all capital costs before any tax is paid. In recognition of the high-risk nature of mining investments, the flow-through share incentive will be retained.

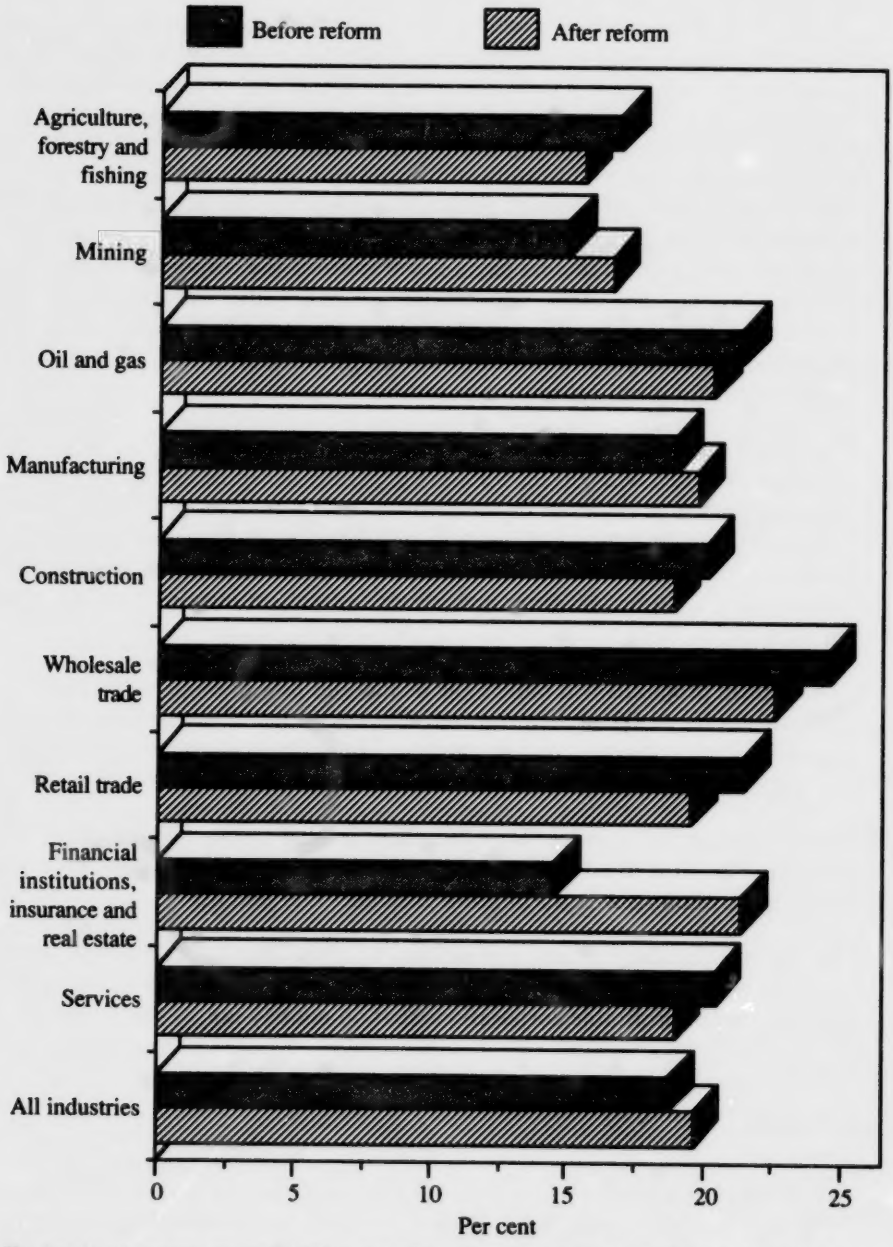
The oil and gas industry, over all, will benefit from corporate tax reform. The existing fast write-offs for exploration and development outlays (100 per cent and 30 per cent, respectively) will not be changed, in recognition of the capital-intensive and high risk nature of this business. Tax rates will be lower and the industry will be allowed continued access to flow-through shares. It will thus be able to compete in financial markets in attracting risk capital.

The phase-out of the 33 1/3-per-cent depletion provision will apply to tar sands and enhanced oil recovery investments. It is intended that the Canadian Exploration and Development Incentive Program, which provides temporary assistance for exploration and development costs in the petroleum industry, will be phased out over approximately the same time period as earned depletion. Major projects with long lead times are high risk, given the volatile and uncertain nature of the world oil market. Accordingly, as in the past, the government will consider what adjustments in non-tax assistance would be appropriate to encourage major oil and gas projects which provide important regional or national benefits and are fundamentally economic. Enhanced oil recovery by tertiary techniques also experiences higher costs and greater risks than the conventional industry. The government will consider what new forms of assistance might be required by such activity, in light of industry economics and our future energy needs.

A further benefit to industry will come in the second stage of tax reform with the effective removal of the hidden sales tax on production equipment and other inputs

Chart 3.2

# Average Federal Tax Rates For Profitable Corporations




The levels of average tax rates before and after reform are shown in Table 4.9 Average tax rates are tax as a per cent of income on financial statements. See notes to tables in Annex 3.

that are used by the manufacturing, resource and service sectors. The cost of this hidden tax is estimated to be about $1.7 billion in 1988. The result of its removal will be lower costs and enhanced competitiveness.

The high-tech sector will continue to benefit from one of the most favourable tax regimes for research and development (R&D) in the industrialized world. The tax credit and write-offs for R&D costs will be retained at current levels, while the return on R&D investments will be increased through corporate tax rate cuts. However, the proposals will remove the R&D fast write-off and tax credit for buildings claimed for R&D. Specialized R&D structures (such as wind tunnels or experimental energy prototypes), and machinery and equipment used for R&D, will continue to qualify for the existing R&D incentives.

In conjunction with changes of general application, other tax reform proposals affecting the real estate and life insurance sectors will help ensure that these currently under-taxed sectors pay a fairer share of the corporate tax burden. Real estate companies and other corporations will be required to capitalize costs of carrying vacant land for development and unused land held in the course of a business, and to capitalize pre-construction period "soft costs", as is now generally required for financial accounting purposes.

Many life insurance companies now pay negligible amounts of tax. Some of the changes proposed will correct what are generally accepted as anomalies in the existing rules. For example, deductions for certain reserves will be cut back and a more accurate definition will apply to separate taxable Canadian income from tax-exempt foreign income for multinational insurers. Another measure gradually reimposes the tax on insurance companies' investment income that was dropped in 1978.

The reform proposals will reduce the deductions now allowed to financial institutions for doubtful debt reserves. Tax treatment of reserves for all types of financial institutions will be comparable. The tax deductions for bank reserves will no longer be directly linked to reserves held for prudential purposes.

Other changes will require that expenses of issuing stocks, bonds and other securities be written off over several years rather than immediately, bringing tax rules more into line with accounting principles and practice.

Lastly, it is proposed to limit the amount of investment tax credit that larger taxpayers may claim to one-half of tax otherwise payable. This change will reduce the number of profitable corporations that do not pay tax.

## 3. Conclusion

These proposals to reform the personal and corporate tax systems will reduce tax rates and broaden the tax base. They will benefit many individual Canadians and Canadian businesses. They will do so in a way that recognizes Canadian priorities and enhances fairness. They will ensure that federal tax revenues are more stable

and more predictable. A tax system with fewer tax preferences will be more straightforward and understandable for all Canadians.

Tax reform will support productive economic growth and job creation in all regions of the country and put in place a fairer, more efficient tax system to assist Canadians in achieving their common goals into the next decade and beyond.

## 4. Illustrative Individual Tax Calculation Before and After Tax Reform

The example on the following page assumes the taxpayer has a dependent spouse and two children aged 16 and 19. The older child has no income, attends university and incurs tuition costs of $1,500. The taxpayer makes pension contributions of $1,500 and contributes $1,000 to a spousal RRSP and makes charitable contributions of $1,000.

## Federal Income Tax Calculation, 1988

| | Existing system | New system |
|---|---|---|
| **Total earnings** | $30,000 | $30,000 |
| of which | | |
| Employment income: $29,500 | | |
| Interest income : 500 | | |
| Family allowance | 388 | 388 |
| **Total income** | 30,388 | 30,388 |
| **Exemptions and deductions** | | |
| Employment expense | 500 | – |
| UI/CPP premiums | 1,186 | – |
| Pension contributions | 2,500 | 2,500 |
| Union dues | 300 | 300 |
| **Net income** | 25,902 | 27,588 |
| Charitable contributions | 1,000 | – |
| Education deduction transfer | 400 | – |
| Personal exemption | 4,270 | – |
| Spousal exemption | 3,740 | – |
| Child exemption (16 years old) | 470 | – |
| Child exemption (19 years old) | 1,000 | – |
| Investment income deduction | 500 | – |
| **Taxable income** | 14,522 | 27,588 |
| **Federal tax calculation** | | |
| *Existing system*: $2,241 on first $13,340 of taxable income plus 20% on balance | 2,477 | |
| *New system*: 17% on first $27,500 of income plus 26% on balance | | 4,698 |
| **Tax credits** | | |
| UI/CPP contributions credit | – | 202 |
| Charitable contributions credit | – | 260 |
| Tuition and education credit (transferred) | – | 335 |
| Basic credit | – | 1,020 |
| Spousal credit | – | 850 |
| Dependant credit (16 years old) | – | 65 |
| **Sub-total of tax credits** | | 2,732 |
| **Basic federal tax** | 2,477 | 1,966 |
| 3% Federal surtax | 74 | 59 |
| Child tax credit | –430 | –346 |
| **Total federal tax** | 2,122 | 1,680 |

# Chapter 4: Analysis of Impacts of Income Tax Reform

## 1. Impact on Federal Revenues

The income tax reform proposals put more reliance on corporate tax revenues and reduce personal income tax revenues. Table 4.1 and Chart 4.1 show the change in federal revenues over the next five taxation years. Over that period, personal tax revenues will be reduced by almost $11 billion and corporate tax revenues will be higher by $5 billion, as a result of tax reform.

Table 4.1

**Direct Impact on Federal Revenue**

| | Taxation years | | | | | Five-year total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | |
| | (millions of dollars) | | | | | |
| Reduction in personal income tax | −2,000 | −2,120 | −2,170 | −2,275 | −2,365 | −10,930 |
| Increase in corporate income tax | 470 | 410 | 1,190 | 1,390 | 1,580 | 5,040 |

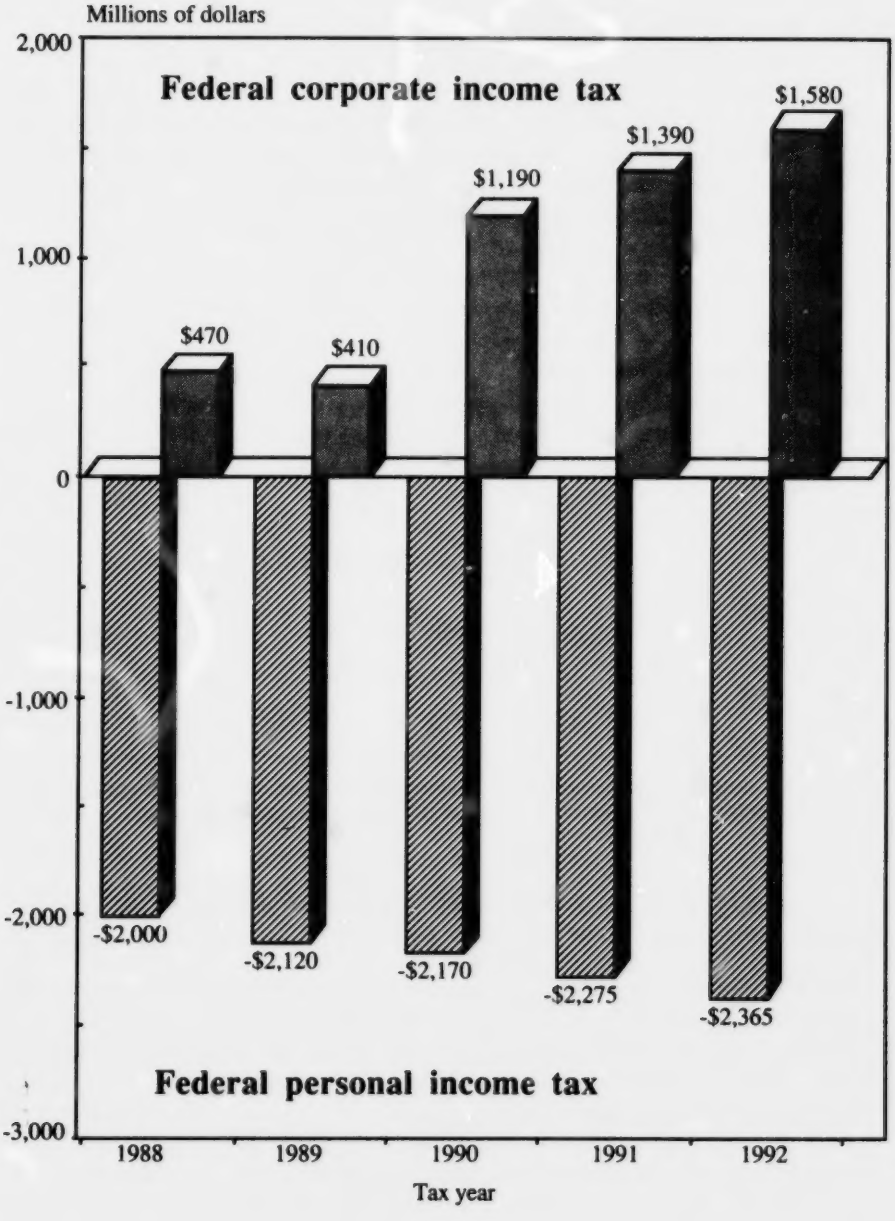
*Note*: The impact of these changes, as well as other changes to the federal sales tax, on the government's fiscal position is set out and discussed in Chapters 4 and 5 of the background paper entitled Economic and Fiscal Outlook.

A table annexed to this chapter shows detailed revenue impacts for the various components of the income tax reform proposals.

It is important to note that the proposals taken as a whole are consistent with the government's commitment to responsible fiscal management. The deficit track will continue to trend downward each year to stabilize the ratio of net public debt to gross domestic product by the early 1990s. To ensure that this commitment is met throughout both stages of tax reform, a number of changes to the existing federal sales tax are being introduced, as set out in the accompanying discussion paper on sales tax reform. The sales tax on certain goods will be moved from the manufacturing to the wholesale level, and measures will be introduced to deal with the erosion of the existing tax base, and to broaden it by extending the sales tax to

Chart 4.1

# Corporations Pay More... People Pay Less



most telecommunications services. Additional measures will also be taken which improve cash management and have the effect of balancing some of the timing or transitional impacts of tax reform. The collection of federal sales and excise taxes will be accelerated. Beginning in 1990, employer remittances of income tax and other payments deducted at source from employee salary and remuneration will be further accelerated, and the due dates for individuals making quarterly instalments will be advanced.

## 2. Impacts on Households

Tax reform will lower personal income tax rates, convert some tax exemptions and deductions to tax credits, and reduce or eliminate others. Broadening the tax base makes the cuts in tax rates possible. These changes accomplish three major objectives. They reduce tax liabilities for the great majority of Canadians. They remove federal taxes entirely from many lower-income Canadians who are least able to pay. They reduce variation among the tax positions of different people at a given income level by replacing selective tax preferences with more general benefits, thus making the system fairer.

Table 4.2 and Chart 4.2 provide information on the overall effects of tax reform. The table does not include families or individuals who pay no tax before or after reform.

The table presents information on the impact of personal tax reform on the basis of households (households are unattached single individuals, married couples, and

Table 4.2

**Overall Impact of Tax Reform for all Households Affected**

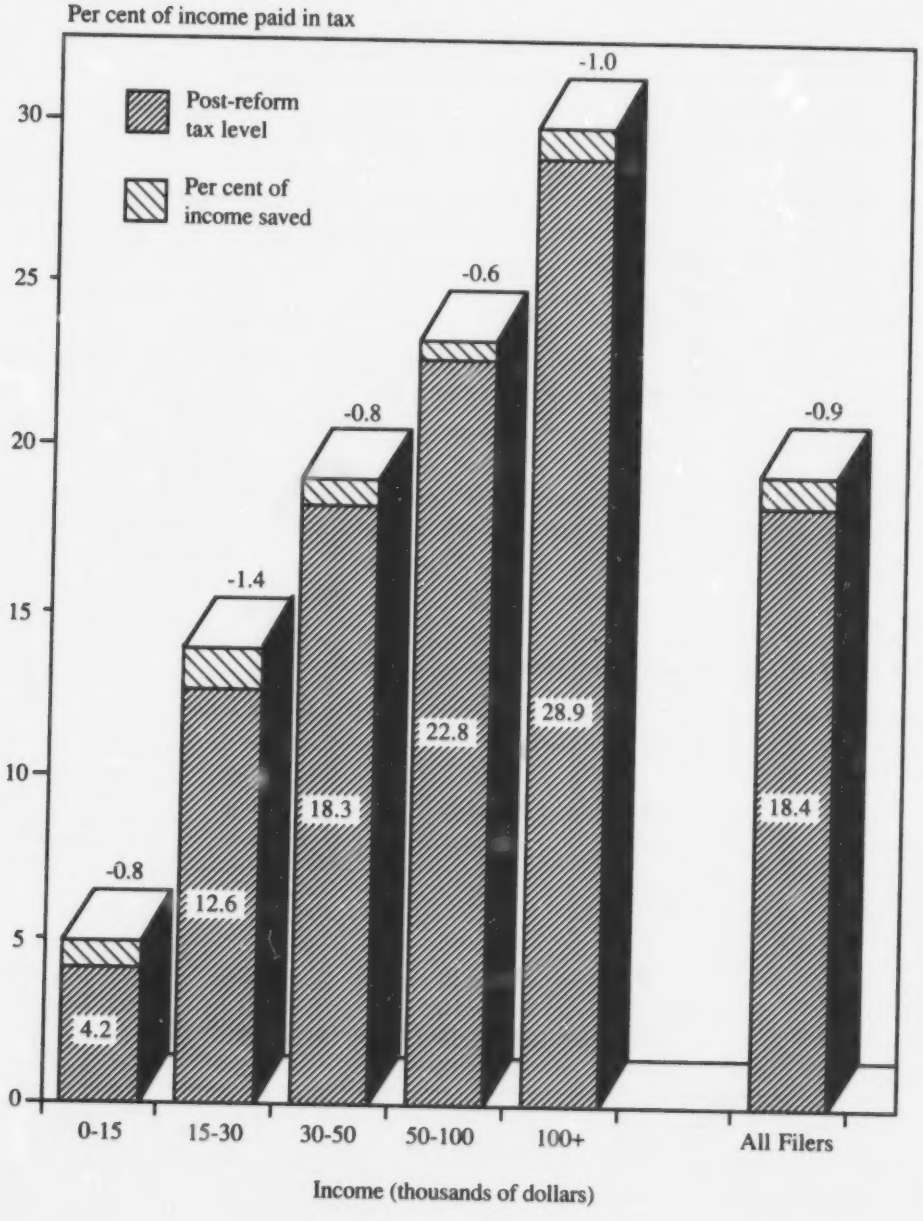
**Average Change in Federal/Provincial Personal Income Tax Due to Tax Reform Measures, 1988**

| Income range | Number affected | Average change | Change as a per cent of tax | Change as a per cent of income |
|---|---|---|---|---|
| ($000) | (000) | ($) | (%) | (%) |
| Under 15 | 2,860 | −90 | −15.5 | −0.8 |
| 15–30 | 3,310 | −320 | −10.2 | −1.4 |
| 30–50 | 2,575 | −310 | −4.1 | −0.8 |
| 50–100 | 1,740 | −395 | −2.6 | −0.6 |
| 100 and over | 235 | −1,615 | −3.2 | −1.0 |
| Total | 10,720 | −295 | −4.5 | −0.9 |

*Note*: See Annex 3 for a description of methodology.

Chart 4.2

# Average Reductions in Federal-Provincial Personal Income Tax



single individuals with dependants for whom they claim deductions in whole or in part). This takes account of the fact that, within a two-earner family, for example, tax increases for one earner can be more than offset by tax decreases experienced by the other income earner.

The estimates assume full application of the planned changes and are simulated based on estimated incomes, deductions and expenses for 1988. In fact, several measures, including changes to depletion, MURB write-offs and the increase in the proportion of capital gains that is taxed, will be phased in between 1988 and 1990. The average dollar impacts reflect the federal/provincial tax impact, and are calculated using the current average effective provincial tax rate of 55 per cent of federal basic tax. Quebec's personal income tax system differs significantly from that of the federal and other provincial governments. Because the Quebec personal income tax system is not linked to the federal system, personal tax reform will not directly affect Quebec's personal income tax revenues. Therefore, the exact combined federal/provincial impact on residents of Quebec will depend on the extent to which Quebec adjusts its tax system. Further notes to this and other tables are set out in Annex 3.

Personal income tax reform lowers taxes across all income ranges. The average federal/provincial tax saving is $295 per household affected.

The dollar amount of tax saving rises the higher the income group, but this does not mean that the reform changes are not progressive. Indeed, the tax savings are a larger percentage reduction in tax paid in lower- and middle-income groups than in upper-income ranges.

Table 4.3 shows how many households will experience a significant reduction in tax and how many will experience a significant increase[2], and the average impact per household affected.

Almost 8.9 million households, over 80 per cent of the total, will experience a significant decrease in their personal income tax liabilities. The average tax cut per household with reduced taxes is about $475. For these Canadians, the gains from tax rate reductions and the conversion of personal exemptions into tax credits outweigh the cutbacks in tax preferences.

A far higher proportion of lower-income households experience a tax reduction than is the case in upper-income brackets. Below $15,000 of income, almost nine in ten households with a significant change in tax experience a tax reduction (see Table 4.3). The ratio above $100,000 of income is seven households with a tax decrease to every three with a tax increase.

About 1.5 million households will experience an increase in personal income tax. The average increase is $665. Restrictions on the use of the lifetime capital gains exemption, cutbacks in tax shelters, and reduction in the dividend tax credit are

---

[2] A household with a change in tax of less than $20 is considered to experience no significant increase or decrease. These households are included in the total affected, for the purpose of calculating overall average impacts. For this reason, the total of households with either a significant reduction or increase in tax shown in Table 4.3 is less than the total number of households shown in Table 4.2.

the major causes of the increase for higher-income taxfilers. Taxes also rise for a number of individuals with income less than $15,000. Persons in this group with income mainly from employment will find their taxes are reduced. Of those whose tax increases, many are self-employed who, prior to reform, report net income after deductions for automobile expenses, home offices or meals or entertainment expenses. They are affected by reductions in these deductions. Some are persons with investment income who are affected by changes such as the reduced dividend tax credit.

The average dollar tax reduction for taxpayers is larger in higher-income brackets, but the percentage reductions in tax are much larger for lower- and middle-

Table 4.3

**Impact of Tax Reform**
**Average Change in Federal/Provincial Personal Income Tax, 1988**

**Households with a Decrease in Tax**

| Income range | Number affected | Average change | Change as a per cent of tax | Change as a per cent of income |
|---|---|---|---|---|
| ($000) | (000) | ($) | (%) | (%) |
| Under 15 | 2,315 | −140 | −19.9 | −1.4 |
| 15–30 | 2,910 | −405 | −12.4 | −1.8 |
| 30–50 | 2,090 | −470 | −6.2 | −1.2 |
| 50–100 | 1,360 | −700 | −4.4 | −1.1 |
| 100 and over | 175 | −4,365 | −7.8 | −2.6 |
| Total | 8,850 | −475 | −7.2 | −1.5 |

**Households with an Increase in Tax**

| Income range | Number affected | Average change | Change as a per cent of tax | Change as a per cent of income |
|---|---|---|---|---|
| ($000) | (000) | ($) | (%) | (%) |
| Under 15 | 335 | 180 | 25.1 | 1.7 |
| 15–30 | 335 | 380 | 18.6 | 1.7 |
| 30–50 | 440 | 430 | 6.4 | 1.1 |
| 50–100 | 355 | 745 | 5.7 | 1.2 |
| 100 and over | 65 | 6,140 | 16.9 | 3.6 |
| Total | 1,530 | 665 | 9.5 | 1.6 |

income households than for those at higher-income levels. For those whose tax increases, the percentage increase is a larger fraction of income in higher-income groups, reflecting the generally greater use of special tax preferences in those categories. In lower-income groups, the percentage increase in tax, for those experiencing an increase, is larger than average because tax payable by these households was often small or nil prior to reform.

Tax reform reinforces the progressivity of our tax system. The share of federal income tax paid by taxpayers in income groups above $50,000 increases, while the share paid by those below $30,000 falls. The share paid by middle-income groups remains about constant.

All income groups have reduced tax over all as a result of personal income tax reform, with lower- and middle-income Canadians experiencing the greatest percentage reduction in their tax. Table 4.4 shows the share of federal income taxes paid by individuals in various income groups before and after tax reform.

Table 4.4

**Share of Federal Income Taxes Paid by Individuals, by Income Group, 1988**

| Income range | Share of taxfilers | Share of federal tax payable | |
|---|---|---|---|
| | | Before tax reform | After tax reform |
| ($000) | (%) | (%) | (%) |
| Under 15 | 46.7 | 1.6 | 1.3 |
| 15–30 | 28.7 | 25.2 | 24.0 |
| 30–50 | 18.2 | 38.3 | 38.5 |
| 50–100 | 5.5 | 22.8 | 23.8 |
| +100 | 0.8 | 12.1 | 12.4 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

*Note*: See notes to the tables in Annex 3.

**Enhanced Refundable Sales Tax Credit**

As part of the first stage of tax reform, the refundable income-tested sales tax credit will be increased, starting in 1988. The credit is now $50 per adult and $25 per child under age 18, paid in full up to $15,000 of family net income and reduced by 5 per cent of family net income above that threshold. This credit will be increased by $20 for each adult and $10 per child and will be reduced by 5 per cent of family net income above $16,000. These impacts are not included in the tables in this chapter.

**Reducing Taxes for the Elderly**

Tax reform changes will reduce taxes for 1.2 million of Canada's 1.4 million elderly households (see Table 4.5). The elderly generally have more investment income and therefore experience a greater impact from the removal of the $1,000 investment income deduction and the lower dividend tax credit. For most, however, these effects will be more than offset by the new basic personal credit, the age credit and pension income credit, which are set at levels which ensure that, on balance, all but the most well-off elderly Canadians will benefit. Some higher-income elderly Canadians who have large amounts of dividends or capital gains, or who make use of other tax preferences, will experience a tax increase.

Table 4.5

**Overall Impact on Family Units Aged 65 and Over: Change in Federal/Provincial Personal Income Tax, 1988**

| Income range | Number affected | Average change | Change as a per cent of tax | Change as a per cent of income |
|---|---|---|---|---|
| ($000) | (000) | ($) | (%) | (%) |
| Under 15 | 405 | −160 | −35.4 | −0.9 |
| 15–30 | 605 | −350 | −16.6 | −1.6 |
| 30–50 | 265 | −265 | −4.4 | −0.7 |
| 50–100 | 115 | −165 | −1.2 | −0.2 |
| 100 and over | 35 | −1,465 | −2.6 | −0.8 |
| Total | 1,425 | −290 | −6.3 | −0.9 |

*Note*: See notes to Tables in Annex 3.

**Reducing Variation in Taxes Paid by Persons in Similar Economic Circumstances**

A key goal of tax reform is to narrow the variation in tax paid by persons in similar economic circumstances. A number of changes will reduce the tax preferences that now benefit only certain individuals, while lower rates and the conversion of exemptions to credits will provide more benefits to taxpayers generally.

There is considerable variation in the impact of tax reform within income groups. Taxfilers who had used relatively few special tax preferences and had paid above-average tax will find their tax reduced, sometimes significantly. Those with tax increases had generally paid below-average amounts, often well below average.

Table 4.6 shows how tax reform will narrow the gap between households within an income group. It shows the difference in average tax rate (tax as a percent of income) before and after tax reform for those whose tax is reduced and those whose taxes increase. The average tax rates of the two groups generally move closer as a result of the tax reform proposals. Prior to tax reform the average tax rate was considerably higher for the former than for the latter group, reflecting the significant variation in tax at a given income level as a result of various tax preferences within the existing system. While variations in tax within an income group will be narrowed, they are not eliminated. This is because the tax reform proposals leave in place incentives and special tax treatment to promote social and economic priorities.

Table 4.6

**Narrowing Variations in Average Federal/Provincial Income Tax Rates, 1988**

| | Households with a decrease in tax | | Households with an increase in tax | |
|---|---|---|---|---|
| Household income range | Average fed/prov tax rate before reform | Average fed/prov tax rate after reform | Average fed/prov tax rate before reform | Average fed/prov tax rate after reform |
| ($000) | (per cent) | | | |
| Under 15[1] | 7.1 | 5.7 | 6.9 | 8.6 |
| 15–30 | 14.7 | 12.9 | 9.3 | 11.0 |
| 30–50 | 19.7 | 18.5 | 16.6 | 17.7 |
| 50–100 | 24.3 | 23.3 | 20.1 | 21.2 |
| 100 and over | 33.8 | 31.1 | 21.5 | 23.2 |
| Total | 20.5 | 19.0 | 17.3 | 18.6 |

[1] The tax rate for these two groups is not strictly comparable before and after tax reform because of the large number of persons in this group and the wide variety of circumstances. After tax reform, households paying higher taxes include persons with net income under $15,000 due to deducting expenses for automobiles, home offices and entertainment expenses. These persons are affected by the new rules restricting deductions for these expenses. Some have significant investment income and their taxes are changed by such measures as the reduction in the dividend tax credit.

### Impact by Occupation and Income Source

Table 4.7 shows that tax reform has different effects on individual taxfilers with different principal sources of income. Those whose income is derived mostly from employment will have a tax reduction. Those whose main income is derived from investments, self-employment or professional earnings have tax increases on average. However, their average tax rate after reform will still be lower.

Chart 4.3

# When Canadians Start Paying Federal Income Tax (1988)

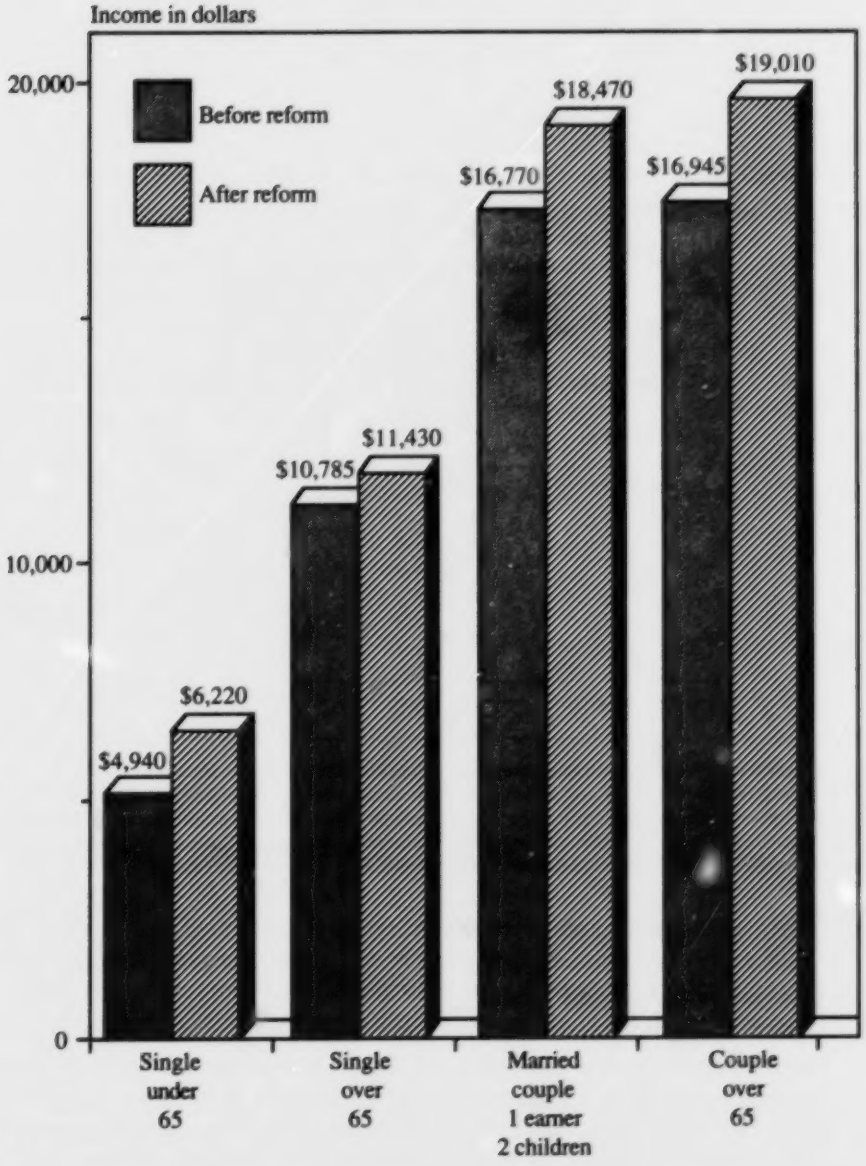


Table 4.7

**Overall Impact of Tax Reform on Individual Taxfilers by Income Source**

| Principal source of income | Number of taxfilers affected | Average federal/provincial tax as a per cent of income | | Change in tax due to tax reform | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Before reform | After reform | Amount | Change as a per cent of tax | Change as a per cent of income |
| | (000) | (%) | (%) | ($) | (%) | (%) |
| Employment | 10,055 | 20.1 | 19.0 | −285 | −5.2 | −1.1 |
| Other | 2,083 | 15.4 | 15.6 | 65 | 1.7 | 0.3 |

*Note*: See notes to Tables in Annex 3.

### Fewer Lower-Income Canadians Paying Income Tax

The tax reform package will increase by about 850,000 the number of lower-income individual taxfilers who pay no federal income tax. This occurs because the basic personal credits significantly raise the income thresholds at which individuals begin to pay tax. Table 4.8 and Chart 4.3 show how much the income thresholds will be raised in 1988 for representative taxfilers.

Table 4.8

**Income Threshold at which Individuals Start Paying Federal Tax, 1988**

| | Before tax reform | After tax reform |
|---|---|---|
| | (dollars) | |
| Single individual under 65 | 4,940 | 6,220 |
| Married one-earner couple under 65 with two children | 16,770 | 18,470 |
| Single individual aged 65 and over | 10,785 | 11,430 |
| Married couple aged 65 and over | 16,945 | 19,010 |

*Note*: For taxfilers under age 65, it is assumed that income represents wage income. Standard deductions such as the employment expense deduction, CPP/QPP and UI contributions have been taken into account in computing taxes. Family allowances are also included in income for taxfilers, where appropriate. For taxfilers aged 65 and over, income represents a combination of OAS, pension and investment income.

### Impacts on Representative Individuals

An annex to this chapter illustrates the impacts of tax reform on various representative individual taxpayers. The first set of tables shows the impact on typical individuals and families who claim no special deductions or tax credits.

The second set includes examples of individuals with various special deductions and types of income, selected to demonstrate the range of impacts that will occur.

## 3. Impact on Corporations and Sectors

The general federal statutory corporate tax rate, which is currently 36 per cent, will be reduced to 28 per cent on July 1, 1988 and lower rates will be phased in for manufacturing. Small businesses will be taxed at a rate of 12 per cent. Tax rate cuts are made possible by the elimination and modification of many tax deductions and credits that now cause actual effective corporate tax rates to be well below the statutory rate and to vary greatly among sectors and individual firms. These changes accomplish three major objectives. They increase corporate tax revenues and make them more stable. They alter the distribution of tax liabilities to make the system fairer. And they contribute to economic growth and job creation.

Table 4.9 shows the average effective tax rates of nine industries prior to reform and after the tax reform measures set out in this paper are fully phased in. The data are based on simulations of tax measures for a representative sample of corporate tax returns, using profit and investment data for a number of past years. The methodology for the estimates is described in Annex 3.

### Increasing Corporate Taxes

The tax reform proposals will increase the effective average corporate tax rate across all sectors from 18.7 per cent to 19.6 per cent of income reported on corporations' financial statements. This increase reflects the substantial rise in corporate tax revenues that will occur as a result of tax reform. The changes will increase equity in the tax system, reduce possibilities for tax avoidance, and make corporate tax revenues more stable and predictable.

### Reducing Variation in Corporate Taxes Between Sectors

As indicated in Table 4.9, the effect of tax reform will be to reduce the variation in effective tax rates paid by firms in different sectors. The table also shows how the portion of financial income subject to tax increases as a result of tax reform (see discussion below).

Prior to tax reform average rates of corporate tax varied from 14.5 per cent to 24.5 per cent of income on financial statements. The post-reform rates range from 15.5 per cent to 22.6 per cent. The average effective tax rate of the mining and finance sectors, which previously paid below-average taxes, will increase. Mining, agriculture, forestry and fishing, will continue to face tax burdens that are lower than average.

Special deductions for the mining sector before reform include accelerated depreciation, earned depletion, and a resource allowance that generally exceeds provincial royalties. The tax reform proposals will phase out earned depletion and reduce some capital cost allowance write-offs for this sector. But many fast write-offs in the mining sector will remain to ensure that investors in new mines or major mine expansions will be able to recover capital costs before any income tax is payable. The flow-through share incentive will be retained to assist this sector in raising risk capital.

Table 4.9

**Average Federal Tax Rates and Taxable Income as a Percentage of Financial Statement Income for Profitable Corporations**

| | Before tax reform | | After tax reform | |
|---|---|---|---|---|
| | Average tax rate | Percent of income taxed | Average tax rate | Percent of income taxed |
| | (per cent of financial statement income) | | | |
| Agriculture, forestry and fishing | 16.9 | 91.3 | 15.5 | 94.5 |
| Mining | 15.0 | 49.8 | 16.6 | 63.9 |
| Oil and gas | 21.4 | 67.9 | 20.3 | 75.4 |
| Manufacturing | 18.9 | 77.1 | 19.7 | 89.1 |
| Construction | 20.1 | 96.1 | 18.8 | 102.4[1] |
| Wholesale trade | 24.5 | 94.7 | 22.6 | 101.0[1] |
| Retail trade | 21.2 | 98.9 | 19.5 | 103.8[1] |
| Financial institutions, insurance and real estate | 14.5 | 48.7 | 21.3 | 74.0 |
| Services | 20.4 | 94.1 | 18.9 | 98.8 |
| Total, all Industries | 18.7 | 72.4 | 19.6 | 84.1 |

*Note*: See notes to Tables in Annex 3. These data are charted in Chart 3.2.

[1] Taxable income in some sectors can exceed financial statement income in a year if depreciation claimed on financial statements is greater than capital cost allowance claimed for tax purposes. This can occur where depreciation claimed for tax purposes has exceeded that deducted on financial statements in previous years as a result of accelerated write-offs.

In the finance and insurance sector, the tax treatment of reserves for future loan losses has provided an ability to defer taxes. There have been serious anomalies in the allocation of the income of multinational insurance companies between taxable Canadian income and tax-exempt foreign income. The real estate sector has benefited from the provisions allowing firms to expense costs capitalized for book purposes, such as pre-construction soft costs, and from tax depreciation of buildings in excess of that reported on financial statements. The tax reform proposals reduce all of these tax advantages. In addition, the increase in the portion of capital gains included in taxable income from 50 per cent to 75 per cent is particularly important in increasing taxes in the real estate sector.

The tax position of the manufacturing sector is now influenced by a three-year accelerated depreciation write-off for manufacturing machinery and equipment, as well as the low tax rate on manufacturing income. The tax reform proposals introduce a phased reduction in the fast depreciation write-off and further lower the tax rate on manufacturing income. By 1991, manufacturing will benefit from a 23-per-cent federal statutory tax rate – 7 percentage points lower than the current rate for manufacturing and 5 percentage points below the general corporate rate in 1991. With income tax reform fully implemented, the manufacturing sector will continue to have an average effective tax rate close to the average for all sectors.

Reductions in corporate statutory tax rates will benefit previously high-tax sectors such as services, construction, and wholesale and retail trade. These sectors are labour-intensive and therefore are not greatly affected by the reductions in up-front tax write-offs and credits for capital investments. The major incentive benefiting firms in these sectors has been the low statutory tax rate for small business corporations. This will be lowered further in tax reform.

The oil and gas sector benefits from a number of fast write-offs for investment which reflect the high risk nature of the business. These incentives, such as the immediate fast write-offs for exploration expenditures, are of considerable benefit to the sector, and will be retained in tax reform.

The reason for the above-average tax rate of the oil and gas sector prior to tax reform is that the resource allowance deduction of 25 per cent of operating income is less than provincial royalties which are non-deductible for income tax purposes. The overall tax position of the oil and gas sector will be improved by tax reform as the reduction in the federal statutory tax rate from 36 to 28 per cent more than offsets the impact of base broadening.

**Broadening the Corporate Tax Base**

The tax reform proposals will reduce the number of profitable corporations that pay little or no tax and increase the amount of corporate profits that are subject to tax (Table 4.9). This broadening of the tax base is accomplished by reducing special corporate tax preferences. The broadening of the tax base allows corporate tax revenues to be increased while statutory corporate tax rates are lowered.

Under the pre-reform rules, some 72 per cent of the income that companies reported on their financial statements was taxable. This ratio rises to 84 per cent after reform. In all sectors, the corporate tax reform proposals reduce the gap between taxable income and actual income reported for financial purposes. The sectors which will experience the greatest change are those where income subject to tax prior to reform is the lowest, compared to income reported on financial statements. The largest broadening of the tax base occurs in the finance, real estate, manufacturing and mining sectors.

After reform, taxable income over all remains somewhat lower than income reported on financial statements. This partly reflects the retention of incentives for investment. For example, depreciation write-offs allowed by the capital cost

allowance system will generally remain somewhat faster than the depreciation claimed in company financial statements, and exploration and development expenses will generally continue to be deducted at a faster rate for tax purposes than companies use for financial reporting.

The reform proposals will reduce the number of profitable corporations which do not pay any income tax. Data from the 1983 tax year suggests that some 110,000 of the total 320,000 profitable corporations did not pay tax in that year. Had the tax reform measures been fully in place in that year some 50,000 of these corporations would have become taxable. Of the remaining 60,000, 35,000 would have continued to be non-taxable because of deduction of losses incurred in previous years while about 25,000 would have remained non-taxable because of various incentives which would still be available and because they earned low levels of profits.

### Maintaining Support for Small Business

Tax reform recognizes the important contribution of small firms to job creation and economic growth. The proposals in this paper do not alter the total tax burden on small corporations, as the reduction in the statutory tax rate offsets the impact of measures to broaden the tax base for this sector. In contrast, the average tax rate on large corporations increases, as shown in Table 4.10 and Chart 4.4. The tax on small firms as a percent of their financial income remains well below that on larger firms. Shareholders of small firms will also benefit from the full $500,000 lifetime exemption on capital gains, starting in 1988.

Table 4.10

**Average Federal Tax Rates for Profitable Corporations by Size of Firm**

| | Before tax reform | After tax reform |
|---|---|---|
| | (per cent of financial income) | |
| Small corporations | 13.5 | 13.5 |
| Large corporations | 19.9 | 21.1 |
| All corporations | 18.7 | 19.6 |

*Note*: See notes to Tables in Annex 3. The federal tax rate on small businesses can exceed the 12-per-cent federal statutory rate due to tax at the full rate on investment income and business income above $200,000.

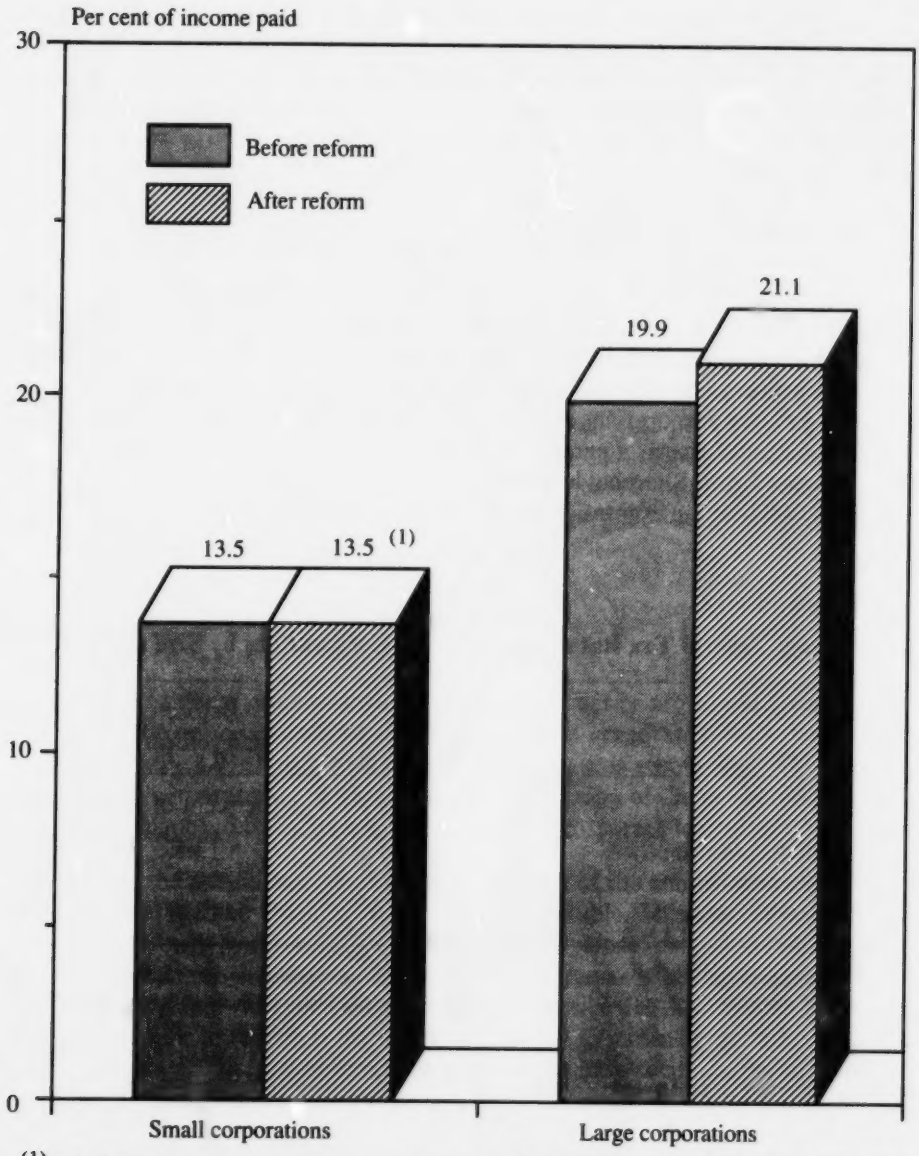
### Maintaining Incentives to Invest

Reduced tax rates will provide an incentive for firms to invest in profitable ventures. The reform package will even out incentives to invest across sectors and asset types. Unevenness in the pre-reform tax treatment of investments in different

Chart 4.4

# Average Corporate Tax Rates:

## Small Firms Pay Less Than Large Ones




(1) The federal tax rate on small businesses can exceed the general 12% rate for such business due to the earning of investment income and income over the $200,000 annual limit which are taxed at the full federal rate.

Table 4.11

**Federal/Provincial Tax Rate on New Investment for Large Corporations by Industry Group**

| | Before tax reform | After tax reform |
|---|---|---|
| | (per cent of income) | |
| Agriculture, forestry, fishing | 25.0 | 21.5 |
| Manufacturing | 26.2 | 26.1 |
| Construction | 36.7 | 33.2 |
| Wholesale trade | 37.8 | 33.8 |
| Retail trade | 37.1 | 32.7 |
| Services | 33.0 | 29.0 |
| Oil and gas | 11.1 | 14.9 |
| Mining | −15.1 | 8.7 |
| Total | 24.6 | 24.7 |

*Note*: See notes to Tables in Annex 3. The values assume provinces parallel the broadening of the tax base but retain their current tax rates. Provincial tax rates are those in effect on May 1, 1987, and an average provincial rate for each sector is calculated in making the estimates.

assets and industries has caused tax considerations to play a large role in the allocation of investment funds. Reform measures encourage investment through lower tax rates instead of through selective up-front write-offs. They thus establish a tax environment that is more conducive to sounder long-term economic growth based more on the underlying profitability of investments and less on tax considerations.

Tax rates on returns from a new investment measure the impact of the corporate tax system on the incentive to invest, by comparing the before-tax and after-tax rate of return on a new investment. Significant variation in these rates among sectors indicates the potential for distortion of investment and business decision-making. The tax rates across different types of investment are more uniform under the post-reform rules.

Table 4.11 shows the effects by sector. It is assumed that the provinces parallel the tax reform proposals to broaden the tax base, but maintain their current tax rates. The tax rate on new investment in non-resource industries declines in all sectors. The size of the decline in the tax on new investment is often significant, especially in the retail trade and service sectors. In contrast, the size of the decline in the tax rate on new investment in manufacturing is small as the reductions in statutory rates are essentially offset by the impact of base broadening.

The tax rate on new investment in the oil and gas and mining industries is increased from 11.1 to 14.9 per cent and from -15.1 to 8.7 per cent, respectively.[3]

[3] The negative rate under the pre-reform tax system means that new investment projects effectively received a payment from the tax system as the tax savings from up-front tax deductions and credits exceeded the present value of taxes paid later on the income of the project.

The pre-reform tax rate on new investment was substantially lower in the resource sectors than in other sectors. It remains so after reform, indicating that there are still significant tax incentives to invest in these sectors.

## 4. Impact on Provincial Government Revenues

The federal-provincial income tax collection agreements provide an arrangement whereby the federal government administers and collects provincial income taxes. All provinces except Quebec, which administers its own personal and corporate income taxes, have entered into agreements with the federal government. In the case of Ontario and Alberta the agreements cover personal income taxes only since these provinces administer their own corporate income taxes.

Provinces participating in these arrangements have agreed to express their personal income tax rates generally as a percentage of basic federal tax. For the corporate income tax, participating provinces apply their tax rate to corporate taxable income earned in a province as determined in the federal Income Tax Act and Regulations. Quebec, Ontario and Alberta have closely followed the federal definition of corporate taxable income used by other provinces.

As a result of these federal-provincial linkages, the federal tax changes proposed under tax reform will automatically affect the calculation of provincial personal income tax payable for all provinces except Quebec. When the measures are fully effective by 1990, it is estimated that, in aggregate, provincial personal income tax revenues in provinces other than Quebec will be reduced by about $880 million. For purposes of this calculation, it is assumed that Quebec provides reductions in personal income taxes equivalent to about 80 per cent of federal basic tax. Total provincial personal income tax revenues would be reduced by about $1,275 million.

On the corporate income tax side, provinces generally share automatically in the revenues from broadening the tax base but are not affected by federal tax rate cuts. Assuming Ontario, Quebec and Alberta adopt the corporate income tax base-broadening measures, and provinces do not adjust their tax rates, corporate income tax revenues of all provinces would increase by about $885 million.

In addition to affecting provincial income tax revenues, tax reform will also have a direct impact on payments to provinces under certain federal transfer programs. The most significant impacts will be through the Established Programs Financing (EPF) arrangements, the contracting-out arrangements with Quebec and the Fiscal Equalization program. Cash transfers to provinces under EPF and contracting-out will increase substantially. Equalization payments will also increase but the increases will be smaller.

Table 4.12 shows the estimated impact on provincial income tax revenues and the estimated increase in federal cash transfers for the 1990 taxation year when the income tax measures approach full implementation. In aggregate, by 1990, provinces will experience no change as a result of tax reform.

Table 4.12

**Direct Impact of Personal and Corporate Income Tax Reform on Provincial Government Revenues 1990 Taxation Year**

| Revenue sources | Provinces other than Quebec | Quebec[1] | Total |
|---|---|---|---|
| | (millions of dollars) | | |
| Personal income tax | −880 | −395 | −1,275 |
| Corporate income tax | +815 | +70 | +885 |
| EPF and contracting-out cash | +210 | +150 | +360 |
| Equalization | +15 | +10 | +25 |
| Total | +160 | −165 | −5 |

(1) Quebec's personal income tax system differs substantially from that of the federal and other provincial governments. Because the Quebec personal income tax system is not linked to the federal system, personal tax reform will not directly affect Quebec personal income tax revenues. However, it is assumed for purposes of this table that Quebec makes personal income tax reductions equivalent to about 80 per cent of the reduction in federal basic tax.

The estimated net impact on provincial revenues for the next five years is shown in Table 4.13. As the income tax reform measures become fully implemented, provincial revenues in aggregate will increase. In order to help offset the impact of tax reform on provinces in the first year, payments to provinces in respect of personal income tax will be accelerated. Table 4.13 takes into account this acceleration of personal income tax payments.

Table 4.13

**Direct Impact of Personal and Corporate Income Tax Reform on Provincial Government Revenues Taxation years 1988 to 1992**

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | (millions of dollars) | | |
| Newfoundland | −1 | −8 | −2 | – | +2 |
| Prince Edward Island | – | −2 | +1 | – | – |
| Nova Scotia | +1 | −10 | −1 | +3 | +5 |
| New Brunswick | – | −10 | −2 | +2 | +4 |
| Ontario | +77 | −18 | +112 | +180 | +227 |
| Manitoba | +7 | −7 | +5 | +10 | +14 |
| Saskatchewan | +4 | −7 | +2 | +10 | +11 |
| Alberta | +36 | +8 | +51 | +68 | +83 |
| British Columbia | +1 | −35 | −6 | +7 | +18 |
| Northwest Territories | +1 | −1 | – | −1 | – |
| Yukon | −1 | – | – | −1 | – |
| Total Excluding Quebec | +125 | −90 | +160 | +278 | +364 |
| Quebec[1] | −186 | −188 | −165 | −167 | −155 |
| Total | −61 | −278 | −5 | +111 | +209 |

[1] See footnote to Table 4.12

# Annex

This annex provides additional information on the impact of personal income tax reform measures, and on the federal revenue effect of tax reform.

## A. Impact of Personal Tax Reform on Typical Taxfilers with No Special Deductions

The tables that follow show the impact of personal income tax reform for various types of taxfilers who claim no special tax exemptions or tax deductions. Examples in Part B of this annex show the impact on individuals with a wider variation in types of income and deductions.

A4.1

**Impact of Personal Income Tax Changes on a Single Wage-Earner Under 65 With no Special Deductions**

| Income level | Amount of federal/provincial tax | | | Change in tax as a per cent of | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Pre-reform | Post-reform | Change | Income | Tax otherwise payable |
| | (dollars) | | | (per cent) | |
| 10,000 | 1,050 | 975 | −75 | −0.8 | −7.1 |
| 15,000 | 2,430 | 2,260 | −170 | −1.1 | −7.0 |
| 20,000 | 3,880 | 3,540 | −340 | −1.7 | −8.8 |
| 25,000 | 5,415 | 4,825 | −590 | −2.4 | −10.9 |
| 30,000 | 7,180 | 6,485 | −695 | −2.3 | −9.7 |
| 40,000 | 11,130 | 10,595 | −535 | −1.3 | −4.8 |
| 50,000 | 15,605 | 14,700 | −905 | −1.8 | −5.8 |
| 75,000 | 27,770 | 25,915 | −1,855 | −2.5 | −6.7 |

*Note*: Tax changes include those arising from the conversion of exemptions and deductions into credits, and from the modifications to the tax rate structure.

Taxpayers are assumed to be under age 65, to receive earned income, and to claim standard exemptions, deductions, and credits. The provincial tax is calculated at an average provincial tax rate of 55 per cent of federal basic tax. As rates of provincial tax vary from province to province, taxpayers in some provinces will experience tax savings that differ from those given above. No provision is made in the calculations for provincial surtaxes and credits, and non-standard exemptions, deductions or credits.

A4.2

**Impact of Personal Income Tax Changes on a Married One-Earner Couple With Two Children Under Age 18 and no Special Deductions**

| Income level | Amount of federal/ provincial tax | | | Change in tax as a per cent of | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Pre-reform | Post-reform | Change | Income | Tax otherwise payable |
| | (dollars) | | | (per cent) | |
| 10,000 | −1,015 | −1,050 | −35 | −0.4 | n/a |
| 15,000 | 80 | −335 | −415 | −2.8 | n/a |
| 20,000 | 1,470 | 955 | −515 | −2.6 | −35.0 |
| 25,000 | 2,925 | 2,285 | −640 | −2.6 | −21.9 |
| 30,000 | 4,705 | 4,150 | −555 | −1.9 | −11.8 |
| 40,000 | 9,010 | 8,755 | −255 | −0.6 | −2.8 |
| 50,000 | 13,465 | 13,110 | −355 | −0.7 | −2.6 |
| 75,000 | 25,345 | 24,290 | −1,055 | −1.4 | −4.2 |

*Note*: Tax changes include those arising from the conversion of exemptions and deductions into credits, and from the modifications to the tax rate structure.

Taxpayers are assumed to be under age 65, married with one spouse working, to receive earned income, and to claim standard exemptions, deductions, and credits. The provincial tax is calculated at an average provincial tax rate of 55 per cent of federal basic tax. As rates of provincial tax vary from province to province, taxpayers in some provinces will experience tax savings that differ from those given above. No provision is made in the calculations for provincial surtaxes and credits, and non-standard exemptions, deductions or credits.

A4.3

**Impact of Personal Income Tax Changes on a Married Two-Earner Couple With Two Children Under Age 18 and no Special Deductions**

| Income level | Amount of federal/ provincial tax | | | Change in tax as a per cent of | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Pre-reform | Post-reform | Change | Income | Tax otherwise payable |
| | (dollars) | | | (per cent) | |
| 10,000 | −1,050 | −1,050 | 0 | 0 | n/a |
| 15,000 | −455 | −665 | −210 | −1.4 | n/a |
| 20,000 | 415 | 240 | −175 | −0.9 | −42.2 |
| 25,000 | 1,415 | 1,180 | −235 | −0.9 | −16.6 |
| 30,000 | 2,510 | 2,295 | −215 | −0.7 | −8.6 |
| 40,000 | 5,810 | 5,365 | −445 | −1.1 | −7.7 |
| 50,000 | 9,460 | 8,635 | −825 | −1.7 | −8.7 |
| 75,000 | 18,595 | 17,385 | −1,210 | −1.6 | −6.5 |

*Note*: Tax changes include those arising from the conversion of exemptions and deductions into credits, and from the modifications to the tax rate structure.

Taxpayers are assumed to be under age 65, married with both spouses working, to receive earned income (60 per cent earned by one spouse, 40 per cent by the other), and to claim standard exemptions, deductions, and credits. They also claim child care expenses. The provincial tax is calculated at an average provincial tax rate of 55 per cent of federal basic tax. As rates of provincial tax vary from province to province, taxpayers in some provinces will experience tax savings that differ from those given above. No provision is made in the calculations for provincial surtaxes and credits, and non-standard exemptions, deductions or credits.

A4.4

**Impact of Personal Income Tax Changes on a Single Parent With Two Children and no Special Deductions**

| Income level | Amount of federal/ provincial tax | | | Change in tax as a per cent of | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Pre-reform | Post-reform | Change | Income | Tax otherwise payable |
| | (dollars) | | | (per cent) | |
| 10,000 | −1,050 | −1,050 | 0 | 0 | n/a |
| 15,000 | −85 | −495 | −410 | −2.7 | n/a |
| 20,000 | 985 | 520 | −465 | −2.3 | −47.2 |
| 25,000 | 2,120 | 1,535 | −585 | −2.3 | −27.6 |
| 30,000 | 3,325 | 2,660 | −665 | −2.2 | −20.0 |
| 40,000 | 7,385 | 7,055 | −330 | −0.8 | −4.5 |
| 50,000 | 11,835 | 11,610 | −225 | −0.5 | −1.9 |
| 75,000 | 23,605 | 22,640 | −965 | −1.3 | −4.1 |

*Note*: Tax changes include those arising from the conversion of exemptions and deductions into credits, and from the modifications to the tax rate structure.

Taxpayers are assumed to be under age 65, to receive earned income, and to claim standard exemptions, deductions, credits and child care expenses. Deductible child care expenses are assumed to be $1,000 for taxfilers with incomes of $15,000 or less, rising to $4,000 for those with incomes of $30,000 and above. The provincial tax is calculated at an average provincial tax rate of 55 per cent of federal basic tax. As rates of provincial tax vary from province to province, taxpayers in some provinces will experience tax savings that differ from those given above. No provision is made in the calculations for provincial surtaxes and credits, and non-standard exemptions, deductions or credits.

A4.5

**Impact of Personal Income Tax Changes on a Single Individual 65 and Over With no Special Deductions**

| Income level | Amount of federal/ provincial tax | | | Change in tax as a per cent of | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Pre-reform | Post-reform | Change | Income | Tax otherwise payable |
| | (dollars) | | | (per cent) | |
| 10,000 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | n/a |
| 15,000 | 1,385 | 1,280 | −105 | −0.7 | −7.6 |
| 20,000 | 2,855 | 2,620 | −235 | −1.2 | −8.2 |
| 25,000 | 4,400 | 3,965 | −435 | −1.7 | −9.9 |
| 30,000 | 6,095 | 5,665 | −430 | −1.4 | −7.1 |
| 40,000 | 9,950 | 9,770 | −180 | −0.5 | −1.8 |
| 50,000 | 14,190 | 13,880 | −310 | −0.6 | −2.2 |
| 75,000 | 26,170 | 25,100 | −1,070 | −1.4 | −4.1 |

*Note*: Tax changes include those arising from the conversion of exemptions and deductions into credits, and from the modifications to the tax rate structure.

Taxpayers are assumed to receive Old Age Security (OAS), pension and investment incomes and to claim standard exemptions, deductions, and credits. The provincial tax is calculated at an average provincial tax rate of 55 per cent of federal basic tax. As rates of provincial tax vary from province to province, taxpayers in some provinces will experience tax savings that differ from those given above. No provision is made in the calculations for provincial surtaxes and credits, and non-standard exemptions, deductions or credits. In each case, the taxfiler is assumed to claim the full $1,000 investment income deduction prior to tax reform.

A4.6

**Impact of Personal Income Tax Changes on a Married Couple 65 and Over With no Special Deductions**

| Income level | Amount of federal/ provincial tax | | | Change in tax as a per cent of | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Pre-reform | Post-reform | Change | Income | Tax otherwise payable |
| | (dollars) | | | (per cent) | |
| 15,000 | 0 | 0 | 0 | 0 | n/a |
| 20,000 | 855 | 280 | −575 | −2.9 | −67.3 |
| 25,000 | 2,275 | 1,620 | −655 | −2.6 | −28.8 |
| 30,000 | 3,785 | 2,960 | −825 | −2.8 | −21.8 |
| 40,000 | 7,210 | 6,895 | −315 | −0.8 | −4.4 |
| 50,000 | 11,160 | 11,005 | −155 | −0.3 | −1.4 |
| 75,000 | 22,755 | 22,045 | −710 | −0.9 | −3.1 |

*Note*: Tax changes include those arising from the conversion of exemptions and deductions into credits, and from the modifications to the tax rate structure.

One spouse is assumed to receive OAS, pension and investment income, and to claim standard exemptions, deductions, and credits. The other spouse only receives OAS pension. The provincial tax is calculated at an average provincial tax rate of 55 per cent of federal basic tax. As rates of provincial tax vary from province to province, taxpayers in some provinces will experience tax savings that differ from those given above. No provision is made in the calculations for provincial surtaxes and credits, and non-standard exemptions, deductions or credits. In each case, one spouse is assumed to claim the full $1,000 investment income deduction prior to tax reform.

## B. Impact of Personal Tax Reform on Various Households

Representative tax profiles are presented here to illustrate the kinds of changes in income Canadians will experience when tax reform is implemented. A detailed example of the calculation of a personal income tax return before and after tax reform is presented at the end of Chapter 3. The examples in this annex are not designed to be comprehensive. The actual impact of tax reform on any household will depend on many variables, including for example the proportion and nature of investment income and the breakdown of earnings in two-earner households. The composition of investment and business income, and illustrative amounts of various deductions in these examples are based on actual experience as shown in tax statistics.

The examples take account of all the income tax changes proposed in personal income tax reform as they apply when fully phased in. A number of simplifying assumptions have been made. Families have either two children or none. All tax calculations assume an average provincial rate of 55 per cent of federal basic tax. Actual tax for residents of most provinces would be slightly above or below this rate.

These examples assume standard exemptions and deductions before reform and standard credits after reform, except where indicated. These standard items include the basic personal exemption, contributions to the Canada/Quebec Pension Plans, contribution to unemployment insurance, the age exemption, and the related credits under the post-reform system.

Negative amounts of tax indicate that the household receives a child tax credit and pays either no tax or tax which is lower than the credit refund received. A negative amount is refunded to the taxfiler. The calculations do not include the impact of the increase in the refundable sales tax credit.

**1. Single Persons Under Age 65**

A. Income of $10,000, all from employment. This individual claims only standard deductions and exemptions. Tax is lower after reform due to the enhanced basic personal tax credit. In 1988, there will be about 150,000 single taxpaying employees with less than $10,000 in income. This individual will also qualify for an additional refundable sales tax credit, increased from $50 to $70 as a result of tax reform.

B. Income of $25,000. Tax is lower due to the new tax credits and lower tax rates. In 1988, there will be about one million single wage earners with incomes between $20,000 and $30,000.

C. Income of $40,000. Tax is lower after tax reform as lower tax rates offset the removal of the $1,000 investment income deduction. In 1988, there will be about 275,000 single wage earners with incomes between $35,000 and $45,000.

A4.7

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Income** | | | |
| Employment earnings | $10,000 | $24,500 | $39,000 |
| Interest on CSBs | – | 500 | 1,000 |
| | 10,000 | 25,000 | 40,000 |
| **Non-standard deductions** | | | |
| Charitable donations | – | 200 | 350 |
| Union dues | – | 250 | – |
| RPP contributions | – | 1,200 | 1,500 |
| RRSP contributions | – | 1,000 | 2,000 |
| **Estimated 1988 federal-provincial income tax** | | | |
| Pre-reform tax | 1,049 | 4,403 | 9,212 |
| Change in tax | −77 | −283 | −171 |
| Post-reform tax | 972 | 4,120 | 9,041 |
| **Percentage change in tax** | **−7.3%** | **−6.4%** | **−1.9%** |

## 2. Single Persons 65 and Over

A. Income of $10,000. This individual pays no tax before or after reform. In 1988, there will be about 750,000 single taxfilers aged 65 or over with incomes below $10,000. This individual is also eligible for the refundable sales tax credit which increases from $50 to $70.

B. Income of $25,000. Tax is reduced as a result of reform because the lower tax rates and benefits from conversion of exemptions to tax credits more than offset the impact of removal of the $1,000 deduction for investment income. In 1988, there will be about 120,000 single taxfilers aged 65 and over with incomes between $20,000 and $30,000.

C. Income of $40,000. This filer has investment income. The tax is almost unchanged as a result of the reform because the reduced dividend tax credit and the removal of the $1,000 investment income deduction are offset by lower tax rates. In 1988, there will be about 40,000 filers aged 65 and over with income between $35,000 and $45,000.

A4.8

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Income** | | | |
| OAS | $3,740 | $3,740 | $3,740 |
| GIS | 2,620 | – | – |
| Survivors benefits | 3,640 | – | – |
| CPP | – | 6,600 | 6,600 |
| Pension income | – | 12,000 | 18,160 |
| Interest income | – | 2,660 | 10,000 |
| Dividends | 0 | 0 | 1,500 |
| | 10,000 | 25,000 | 40,000 |
| **Non-standard deductions** | | | |
| Charitable donations | – | 300 | 450 |
| **Estimated 1988 federal-provincial income tax** | | | |
| Pre-reform tax | 0 | 4,305 | 9,442 |
| Change in tax | 0 | −429 | −70 |
| Post-reform tax | 0 | 3,876 | 9,372 |
| **Percentage change in tax** | – | **−10.0%** | **−0.7%** |

## 3. Single Parents With Two Children Under Age 18

A. Income below $10,000. This individual pays no tax before or after tax reform, and receives a child tax credit of $524 for each child. In 1988,

there will be about 84,000 single parents with incomes below $10,000 with income only from employment. This family will also be eligible for an increase in the refundable sales tax credit from $100 to $140.

B. Income of $25,000. This individual receives some interest income, which no longer qualifies for the $1,000 deduction after tax reform. Tax is substantially reduced, however, due to the new tax credits. In 1988, there will be about 160,000 single parents with incomes primarily from employment between $20,000 and $30,000.

C. Income of $40,000. Tax is almost unchanged as a result of reform because lower tax rates offset removal of the $1,000 investment income deduction and because of the impact of the changes which increase net income and thus reduce the child tax credit for persons with family income in this range. In 1988, there will be about 55,000 single-earner parents with incomes between $35,000 and $45,000.

A4.9

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Income** | | | |
| Employment earnings | $9,224 | $23,724 | $38,624 |
| Family allowance | 776 | 776 | 776 |
| Interest income | – | 500 | 600 |
| | 10,000 | 25,000 | 40,000 |
| **Non-standard deductions** | | | |
| Child care expenses | 1,000 | 3,000 | 4,000 |
| Charitable donations | – | 200 | 240 |
| RPP contributions | – | 1,600 | 2,600 |
| Union dues | – | 250 | 200 |
| **Estimated 1988 federal-provincial income tax** | | | |
| Pre-reform tax | – 1,048 | 1,362 | 5,862 |
| Change in tax | 0 | – 371 | – 163 |
| Post-reform tax | – 1,048 | 991 | 5,699 |
| **Percentage change in tax** | – | **– 27.3%** | **– 2.8%** |

## 4. Couples Aged 65 and Over

A. Income under $15,000. The couple receives no private pension or investment income and claims only standard deductions. The couple pays no tax before or after tax reform. In 1988, there will be about 210,000 elderly couples with guaranteed income supplement (GIS) benefits and income under $15,000. This couple will also benefit from an increase in the refundable sales tax credit from $100 to $140.

B. Income of $25,000. This couple's tax is reduced due to the new tax credits and lower rates. In 1988, there will be about 160,000 elderly couples with income between $20,000 and $30,000.

C. Income of $40,000. This couple has investment income. Their tax is higher after reform because of the reduced dividend tax credit and the removal of the $1,000 investment income deduction, and these impacts are not fully offset by the lower tax rates. In 1988, there will be about 65,000 couples aged 65 or over with income between $35,000 and $45,000.

A4.10

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Income** | | | |
| OAS | $7,480 | $7,480 | $7,480 |
| GIS | 4,525 | – | – |
| CPP/QPP | 2,520 | 6,600 | – |
| Pension income | – | 8,000 | 26,260 |
| Interest income | – | 2,920 | 3,760 |
| Dividends | – | – | 2,500 |
| | 14,525 | 25,000 | 40,000 |
| **Non-standard deductions** | | | |
| Charitable donations | – | 400 | 500 |
| **Estimated 1988 federal-provincial income tax** | | | |
| Pre-reform tax | 0 | 1,858 | 6,085 |
| Change in tax | 0 | −374 | 84 |
| Post-reform tax | 0 | 1,484 | 6,169 |
| **Percentage change in tax** | – | **−20.2%** | **1.4%** |

## 5. One-Earner Couples With Two Children Under Age 18

A. Income of $10,000. The income earner works for six months and receives unemployment insurance for half the year. Before reform, this family has an income tax liability of $35, and a child tax credit refund of $1,048 resulting in a net tax refund of $1,013. After reform, the family pays no tax, and continues to receive the full child tax credit. In 1988, there will be about 110,000 one-earner couples with children and with income under $10,000. In addition, this family will receive an increase in the refundable sales tax credit from $150 to $210.

B. Income of $25,000. As a result of reform, tax is reduced mainly because tax credits provide larger tax savings for this family than tax

exemptions and deductions. In 1988, there will be about 310,000 one-earner couples with children and with income between $20,000 and $30,000.

C. Income of $40,000. Overall tax is reduced, with lower tax rates offsetting the fact that tax credits provide less tax savings at this income level than exemptions and deductions. In 1988, there will be about 320,000 one-earner couples with children and with incomes between $35,000 and $45,000.

A4.11

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Income** | | | |
| Employment earnings | $5,724 | $23,724 | $37,224 |
| Family allowance | 776 | 776 | 776 |
| Unemployment insurance | 3,500 | – | – |
| Interest income | – | 500 | – |
| Capital gains on shares (cash) | – | – | 2,000 |
| | 10,000 | 25,000 | 40,000 |
| **Non-standard deductions** | | | |
| Charitable donations | 150 | 350 | 200 |
| RPP contributions | – | 800 | – |
| Union dues | – | 300 | – |
| Uninsured medical expenses | – | 1,500 | – |
| RRSP contributions | – | – | 2,000 |
| Moving expenses (unreimbursed) | – | – | 1,000 |
| **Estimated 1988 federal-provincial income tax** | | | |
| Pre-reform tax | −1,013 | 2,078 | 6,757 |
| Change in tax | −35 | −452 | −324 |
| Post-reform tax | −1,048 | 1,626 | 6,433 |
| **Percentage change in tax** | **−3.5%** | **−21.8%** | **−4.8%** |

## 6. Two-Earner Families

A. Income of $25,000 and two children under 18. This family has no investment income. Tax is reduced because of lower tax rates and the new tax credits. In 1988, there will be about 400,000 two-earner families with children and with income between $20,000 and $30,000.

B. Income of $40,000, one child under 18, and one over 18 who attends university full time. Income includes child support payments for the younger child as a result of a previous marriage. Tax is reduced because the credit for the older child's tuition becomes transferable and because

tax rates are lowered. In 1988, there will be about 365,000 two-earner families with children and income between $35,000 and $45,000.

C. Income of $50,000 and two children under 18. Tax is reduced due to lower tax rates. In 1988, there will be about 285,000 two-earner families, with children, who have incomes between $40,000 and $60,000.

A4.12

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Income** | | | |
| Husband's employment | $18,000 | $11,012 | $25,000 |
| Wife's employment | 6,224 | 25,000 | 24,000 |
| Family allowance | 776 | 388 | 776 |
| Interest income | – | – | 224 |
| Support payments | – | 3,600 | – |
| | 25,000 | 40,000 | 50,000 |
| **Non-standard deductions** | | | |
| Union dues | 200 | – | – |
| Charitable donations | 500 | – | – |
| RPP contributions | 700 | 500 | 2,350 |
| RRSP contributions | 500 | – | – |
| Child care expenses | 1,500 | – | 4,000 |
| Tuition deductions | – | 1,000 | – |
| Education deduction transferred | – | 400 | – |
| **Estimated 1988 federal-provincial income tax** | | | |
| Pre-reform tax | 1,591 | 7,432 | 8,260 |
| Change in tax | −375 | −850 | −575 |
| Post-reform tax | 1,216 | 6,582 | 7,685 |
| **Percentage change in tax** | **−23.6%** | **−11.4%** | **−6.9%** |

## 7. Two-Earner Couple With Mixed Tax Impact

One spouse is a salaried employee. The other is self-employed with a home office. The tax of the latter spouse increases after reform due to reduced deduction of business expenses. The total tax for the family, however, is lower after reform because both incomes are taxed at lower marginal tax rates.

| | |
|---|---|
| **Income** | |
| Husband's employment earnings | $34,500 |
| Wife's net self-employment earnings | 15,000[1] |
| Interest | 500 |
| | 50,000 |
| **Non-standard deductions** | |
| RRSP contributions | 1,700 |
| **Estimated 1988 federal-provincial income tax** | |
| Pre-reform tax | 10,893 |
| Change in tax | −253 |
| Post-reform tax | 10,640 |
| **Percentage change in tax** | **−2.3%** |

[1] Deductible business expenses for the home office are assumed to be reduced by $2,000 post-reform.

## 8. Three Families With Income of $75,000

A. One-earner couple with two children. This family earns mainly employment income. They experience a reduction in tax because lower tax rates offset the removal of the investment income deduction, and the reduced dividend tax credit.

B. Self-employed professional with two children, whose spouse is not in the labour force. Tax for this family increases mainly because of reduced deductions for business expenses, the removal of $1,000 investment income deduction and the reduced dividend tax credit. However, tax remains below that for the family with income mainly from employment.

C. Couple with two children and no employment income. Prior to reform, the family's investments were arranged to be fully sheltered from tax. The main changes affecting this family are the reduction in the dividend tax credit and lifetime capital gains exemption, the elimination of the CCA-related rental loss on MURBs, and reduced deductions for home office expenses. Tax reform narrows the variation in tax paid by individuals at a given income level. However, even after reform, the level of tax paid by this family remains below that paid by families at the same income level with income mainly from employment or self-employment.

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Income** | | | |
| Salary | $71,500 | – | – |
| Net self-employed income | – | $65,000[1] | – |
| Family allowance | 776 | 776 | $ 776 |
| Interest income | 1,224 | 1,224 | 29,224 |
| Dividends (cash) | 1,500 | 3,000 | 20,000 |
| Capital gains on shares (cash) | 0 | 5,000 | 35,000 |
| Rental loss | – | – | –10,000[2] |
| | 75,000 | 75,000 | 75,000 |
| **Non-standard deductions** | | | |
| RRSP contributions | 7,000 | 7,000 | – |
| Charitable donations | 700 | 700 | 950 |
| Carrying charges | – | – | 15,000 |
| Reduced lifetime capital gains exemption[3] | – | – | 9,224 |
| **Estimated 1988 federal-provincial income tax** | | | |
| Pre-reform tax | 20,902 | 18,571 | – |
| Change in tax | –313 | 1,157 | 7,705 |
| Post-reform tax | 20,589 | 19,728 | 7,705 |
| **Percentage change in tax** | **–1.5%** | **6.2%** | **n/a** |

[1] Deductible business expenses are assumed to be reduced by $3,700 as a result of tax reform.
[2] The rental loss includes a loss created by capital cost allowance of $8,500 on an investment in a MURB. In addition, $2,100 of home office expenses are assumed to become non-deductible as a result of tax reform.
[3] This reflects the assumed reduction in the family's lifetime capital gains exemption because of cumulative net investment losses deducted previously.

## 9. Three Families With Income of $150,000

A. Single earner with spouse and two children under 18 with income mainly from employment. Tax is reduced substantially due to lower tax rates. This illustrates the impact of reform in narrowing the variation in tax liabilities at a given income level.

B. Self-employed earner with a spouse who is not in the labour force, and one child under age 18. One older child attends a post-secondary institution. Taxes are reduced because lower tax rates and the newly-proposed transferability of the credit for tuition fees offset the reduced dividend tax credit, removal of the earned depletion deduction on flow-through shares, and the reduction of business expense deductions.

C. Investor with spouse and two children under age 18. This family experiences a significant increase in tax mainly because it is assumed that $20,000 of capital gains which would have been exempt under the lifetime capital gains exemption prior to reform and become taxable as a result of maintaining the exemption at its 1987 level. This family is also affected by the reduction in the dividend tax credit, reduced deductions for business expenses, and the elimination of the CCA-related rental loss on certified MURBs.

A4.15

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Income** | | | |
| Employment earnings | $139,224 | – | – |
| Partnership net income | – | $110,000[1] | – |
| Family allowance | 776 | 388 | $ 776 |
| Interest income | 5,000 | 9,612 | 30,000 |
| Dividends (cash) | 5,000 | 15,000 | 35,000 |
| Capital gain | – | 15,000 | 70,000 |
| Rental loss (MURB) | – | – | –5,000 |
| Other business | – | – | 19,224[2] |
| | 150,000 | 150,000 | 150,000 |
| **Non-standard deductions** | | | |
| Charitable donations | 500 | 2,000 | 300 |
| Political contributions | – | 3,000 | – |
| RPP contributions | 6,000 | – | – |
| RRSP contributions | – | 1,000 | – |
| Flow-through share exploration expenses | – | 10,000 | – |
| Earned depletion on flow through share | – | 3,333 | – |
| Interest expenses | – | – | 10,000 |
| Tuition fees | – | 2,000 | – |
| Education deduction transferred | – | 400 | – |
| **Estimated 1988 federal-provincial income tax** | | | |
| Pre-reform | 59,275 | 46,134 | 29,916 |
| Change | –5,582 | –941 | 14,812 |
| Post-reform | 53,693 | 45,193 | 44,728 |
| **Percentage change in tax** | **–9.4%** | **–2.0%** | **49.5%** |

[1] Deductible business expenses are assumed to be reduced by $3,600 after reform due to limits on meals and entertainment and automobile expenses.

[2] Deductible business expenses are assumed to be reduced by $3,300 as a result of tax reform.

# C. Impact of Tax Reform Measures on Federal Tax Revenues

## Major Personal Income Tax Measures
### Taxation Years 1988-1992

| | Federal revenue impact taxation years | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
| | (millions of dollars) | | | | |
| Modifications to tax rates and conversion of personal exemptions into tax credits | −5,050 | −5,350 | −5,675 | −6,000 | −6,300 |
| **Conversion of other deductions into 17-per-cent tax credits** | | | | | |
| Credit for employee portion of unemployment insurance premiums and Canada/Quebec Pension Plan contributions | 375 | 415 | 450 | 490 | 530 |
| Credit for net medical expenses | 20 | 25 | 25 | 30 | 30 |
| Credit for up to $1,000 of pension income | 40 | 45 | 50 | 55 | 60 |
| Two-tier credit for charitable donations | −50 | −55 | −55 | −60 | −60 |
| Credit for tuition fees and the education deduction | −50 | −55 | −60 | −65 | −70 |
| **Major base broadening measures** | | | | | |
| Increase in inclusion rate for capital gains and modification in the lifetime capital gains exemption | 160 | 200 | 275 | 300 | 330 |
| Reduction of the dividend gross-up and tax credit | 225 | 250 | 275 | 300 | 325 |
| Elimination of the $1,000 investment income deduction | 950 | 975 | 1,000 | 1,025 | 1,060 |
| Elimination of the $500 employment expense deduction | 975 | 1,000 | 1,030 | 1,065 | 1,100 |
| Elimination of forward and block averaging | 60 | 75 | 90 | 100 | 115 |
| Reduced deduction for home offices, meals and entertainment and automobile expenses | 230 | 255 | 280 | 310 | 335 |
| Slower phase-in of tax assistance for higher contribution limits for RPPs and RRSPs | 200 | 120 | 90 | 80 | 70 |
| Reduced write-offs for films, MURBs and earned depletion | 50 | 90 | 135 | 180 | 200 |
| **Interaction effects, anti-avoidance, and other changes**[1] | −135 | −110 | −80 | −85 | −90 |
| **Net federal revenue impact of personal tax reform** | −2,000 | −2,120 | −2,170 | −2,275 | −2,365 |

*Note*: The revenue impact of individual measures is estimated using the full post-reform system as the base. The acceleration of deductions at source of tax and contributions to the Canada Pension Plan and unemployment insurance plan does not increase taxation year liabilities and so is not shown in the table.

[1] Interaction effect refers to the fact that under a progressive tax system, the revenue impact of all of the measures taken together is generally different from the sum of the impact estimates for each individual measure.

A4.17

## Major Corporate Income Tax Measures
## Taxation Years 1988-1992

| | Federal revenue impact taxation years | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
| | (millions of dollars) | | | | |
| **Base broadening measures** | | | | | |
| Reduction in capital cost allowance rate for manufacturing and processing equipment | 40 | 290 | 540 | 670 | 670 |
| Reduction in capital cost allowance rates for other assets | 30 | 80 | 120 | 160 | 210 |
| Put-into-use rule for depreciation on new assets | 0 | 0 | 80 | 170 | 190 |
| Adjustments to investment tax credit rates in Atlantic Canada, Cape Breton & the Special Investment Tax Credit regions | 0 | 50 | 50 | 50 | 60 |
| Limitation on investment tax credit claims for large corporations to one-half of tax otherwise payable | 80 | 80 | 70 | 70 | 60 |
| Elimination of refundability of unused tax credits for large companies, and indefinite extension for small companies | 100 | (10) | (10) | (10) | (10) |
| Phase-out of earned depletion allowance | 10 | 30 | 80 | 100 | 110 |
| Removal of tax for buildings claimed as R&D | 20 | 20 | 20 | 20 | 30 |
| Capitalization of real estate interest expenses and soft costs | 10 | 20 | 30 | 50 | 70 |
| Capitalization of expenses of issuing shares, bonds, trust and partnership units | 50 | 40 | 30 | 20 | 10 |
| Reduction of tax deduction for doubtful debts reserves for financial institutions and elimination of special reserve deductions for banks | 60 | 70 | 80 | 90 | 110 |
| Transitional impact of changes with respect to reserves of financial institutions | 0 | 140 | 240 | 240 | 330 |
| Changes relating to the tax treatment of insurance corporations | 150 | 200 | 240 | 280 | 330 |
| Introduction of life insurance investment income tax | 50 | 100 | 160 | 230 | 300 |
| Implementation of new anti-avoidance measures and imposition of tax on preferred share issues by non-taxable companies | 410 | 440 | 490 | 470 | 430 |
| Increase in inclusion rate for capital gains | 90 | 180 | 290 | 340 | 390 |
| Reduced deduction for meals and entertainment expenses | 100 | 110 | 120 | 130 | 160 |
| **Total base broadening measures** | 1,200 | 1,840 | 2,630 | 3,080 | 3,450 |
| **Changes in statutory corporate tax rates** | -730 | -1,430 | -1,440 | -1,690 | -1,870 |
| **Net federal revenue impact of corporate tax reform** | 470 | 410 | 1,190 | 1,390 | 1,580 |

# Chapter 5: Detailed Description of Measures

## A. Measures Affecting Individuals

### 1. Personal Tax Rate Reductions

The personal income tax structure will be changed significantly under tax reform, with major reductions in marginal rates.

The new rate structure for 1988 will be:

| Taxable income[4] | Federal marginal tax rate* |
|---|---|
| up to $27,500 | 17% |
| $27,501 – $55,000 | 26% |
| $55,001 and over | 29% |

* These rates apply to the portion of an individual's income that falls in these income ranges.

The existing rate structure has 10 tax brackets with federal rates for 1987 ranging from 6 per cent for the first $1,318 of taxable income and 16 per cent on the next $1,318, rising to 34 per cent for taxable income of $63,347 or more, as shown below. Taking provincial taxes into account, the top marginal tax rate in Canada now averages some 53 per cent.

The changes enable the government to meet a number of its important economic and social objectives. Marginal tax rates will be lowered for most Canadians, to allow them to keep more of each additional dollar they earn. Lower marginal tax rates provide an increased incentive to earn additional income and thereby encourage investment and business activity. In addition to a new tax rate schedule, personal exemptions and a number of other important deductions are being converted to tax credits, which will be set at levels that more than compensate for the increase in the lowest marginal tax rate.

More resources are directed to lower-income taxpayers as the value of the basic personal credit, age credit and married and disability credits (described below) will all be set at levels that more than compensate for the increase in the lowest

[4] Taxable income under the current system does not compare directly to taxable income under the reformed system as personal exemptions and certain deductions, which previously reduced taxable income, are converted into tax credits which reduce tax directly.

**1987 Rates of Federal Income Tax**[5]

| Taxable Income | Marginal Tax Rate |
|---|---|
| (dollars) | (per cent) |
| 1,318 or less | 6 |
| 1,319 to 2,638 | 16 |
| 2,639 to 5,278 | 17 |
| 5,279 to 7,917 | 18 |
| 7,918 to 13,196 | 19 |
| 13,197 to 18,475 | 20 |
| 18,476 to 23,754 | 23 |
| 23,755 to 36,951 | 25 |
| 36,952 to 63,346 | 30 |
| 63,347 and over | 34 |

marginal tax rate to 17 per cent. As a result, the conversion to credits, when combined with the new rate structure, will mean that an additional 850,000 lower-income individuals will not have to pay federal income tax.

Some 66 per cent of taxpayers will be in the 17-per-cent tax bracket, 29 per cent will be in the 26-per-cent tax bracket and 5 per cent in the 29-per-cent tax bracket.

When the provincial tax rates are taken into account (averaging 55 per cent of federal basic tax), the combined federal-provincial rate will be approximately 26 per cent below $27,500 of taxable income, rising to approximately 45 per cent above $55,000 of taxable income.

The 3-per-cent federal surtax on personal income tax will remain in place pending implementation of sales tax reform. It is not included in the tax rates described above.

## 2. Conversion of Personal Exemptions to Credits

A central feature of the personal income tax reform will be the conversion of the personal exemptions into personal tax credits. Tax credits provide the same reduction of tax to all taxpayers, regardless of their level of income. Since the personal tax credit amounts are being struck at levels that more than compensate for the value of personal exemptions for lower-income individuals, such individuals and many middle-income individuals with large personal exemptions will benefit significantly from the conversion.

All the new credits are federal credits, and form part of the computation of the basic federal tax on which provincial tax is generally computed. The credits will thus automatically reduce provincial tax in the nine provinces that have tax collection agreements with the federal government. As well, these new credits will

[5] See footnote on preceding page.

reduce the tax payable on which the surtax is calculated. The unused portions of these credits will not be refundable to individuals who otherwise have no tax to pay. The system for transferring unused tax credits to spouses or supporting taxpayers is described in the next section.

The amounts of the new credits for 1988 and a comparison of their value to the value of a tax exemption are shown in the following table. The person in respect of whom an individual may claim the equivalent to married credit will be restricted to the following dependants: a dependant under age 18 related to the individual, a parent or grandparent of the individual, and any other person related to the individual, who was infirm.

In the case of the married credit, the equivalent-to-married credit and the credit for dependants, the spouse or dependant will be able to report up to $500 in net

**Conversion of Personal Exemptions to Credits**

| Exemptions | Estimated amount of exemption in 1988 | Federal tax value of exemption[1] for taxpayer with income of | | Federal tax value of proposed federal tax credit[2] | Approximate federal/ provincial value of tax credit[3] |
|---|---|---|---|---|---|
| | | $20,000 | $100,000 | | |
| Basic | 4,270 | 725 | 1,240 | 1,020 | 1,580 |
| Married | 3,740 | 635 | 1,085 | 850 | 1,315 |
| Equivalent-to-married for | | | | | |
| Dependants under 18 and other eligible dependants aged 18 or over[4] | 3,740 | 635 | 1,085 | 850 | 1,315 |
| Dependants | | | | | |
| Dependants under 18 | 388[5] | 65 | 115 | 65 | 100 |
| Infirm dependants aged 18 and over | 1,470 | 250 | 425 | 250 | 385 |
| Other dependants 18 and over | 1,000 | 170 | 290 | NIL | NIL |
| Age (65 and over) | 2,670 | 455 | 775 | 550 | 850 |
| Disability | 2,920 | 495 | 845 | 550 | 850 |

[1] Federal tax savings from exemptions are calculated under post-reform rate structures as the amount of the exemption times the marginal tax rate applicable to individuals with incomes of $20,000 and $100,000 who claim standard deductions.

[2] The tax credits and rate brackets will be indexed to the annual increase in the consumer price index in excess of 3 per cent starting for the 1989 taxation year.

[3] Assumes average federal-provincial tax rate of 55 per cent of federal basic tax.

[4] Eligible dependants will be either dependants under age 18 related to the taxpayer, or the taxpayer's parents or grandparents, or any other person who is related to the taxpayer and who is infirm.

[5] The value of this exemption is being reduced to equal the amount of family allowances in 1989. The new credit has been set at a level equal to 17 per cent of the estimated family allowance payable in 1988. The amount in the table is the estimated 1988 value of family allowances.

income before the full value of the credit available to the supporting taxpayer begins to be reduced. These credits will be reduced by 17 per cent of net income in excess of $500. For example, a taxpayer whose dependent spouse reports net income of $1,500 would be able to claim a married credit of $680 (calculated as the $850 maximum credit less 17 per cent of $1,000 – the spouse's net income in excess of $500). The conversion of the married exemption to a tax credit will remove the disincentive for a dependent spouse to work which now arises through the taxation of earnings at the higher marginal tax rate of the supporting spouse, as the married exemption is reduced.

By moving to tax credits, the tax value of the personal exemptions will be reduced for high-income earners, since credits reduce tax payable by the same amount, regardless of a taxpayer's income. Each $1,000 of personal exemptions are worth more to a person in the top tax bracket than to persons in the lower brackets.

Since 1986, the personal exemptions and tax bracket limits have been indexed for the annual increase in the consumer price index (CPI) in excess of 3 per cent. The tax credits and rate brackets will be indexed to the annual increase in the CPI in excess of 3 per cent, starting for the 1989 taxation year. In the 1985 budget the exemption for dependants under 18 was frozen at its 1985 level of $710 and is scheduled to be reduced in steps each year until it equals the level of family allowances in 1989.

The tax reform changes support the objectives of the review of social transfers and related tax provisions which the government announced in the February 1986 budget. In particular, the conversion of personal exemptions to tax credits directs more resources to those in need and reduces the after-tax value of benefits going to higher-income Canadians, while maintaining universal access to the related transfer payments.

The current child tax credit which will provide benefits of $524 per eligible child in 1988 will remain unchanged. This refundable credit is paid in full up to a family net income of approximately $24,000 in 1988, and is reduced by 5 per cent of family net income in excess of this threshold.

The new rate structure and the conversion of personal exemptions to tax credits will be effective for 1988 and subsequent taxation years. The withholding tables for deductions of tax at source on remuneration, pensions and certain other payments will be changed on July 1, 1988. The abatement for Quebec residents will apply to basic federal tax after deducting the new credits. The existing 3-per-cent surtax on federal individual income tax will be removed in stage two of tax reform when the existing federal sales tax is replaced.

### 3. Transferable Deductions Converted Into Credits

As part of tax reform it is proposed to convert other deductions into federal tax credits. Many of these credits will be set at 17 per cent of the amount deductible under the current system. Under the reformed system a 17-per-cent federal tax rate will apply to the first $27,500 of taxable income. As a result, a 17-per-cent

tax credit will provide benefits equivalent to a deduction for taxpayers with taxable incomes at or below $27,500. At the same time the proposal limits the tax benefits for those at higher income levels.

### (a) Pension Income and Age Credits

As part of the conversion of certain deductions into tax credits, the $1,000 pension income deduction will be replaced by a federal tax credit of 17 per cent of eligible pension income up to a maximum credit of $170. In addition, the age deduction will be converted to a credit of $550. These credits will not be refundable to a taxpayer, but the unused portion will be transferable to the taxpayer's spouse.

The pension income and age credits will come into effect for the 1988 and subsequent taxation years.

Under present law, individuals may deduct up to $1,000 of eligible pension income in computing taxable income and individuals 65 and over may claim an additional deduction.

For taxpayers 65 years of age or over, eligible pension income includes annuity payments under a superannuation or pension fund, a registered retirement savings plan, a deferred profit sharing plan and payments under a registered retirement income fund, and amounts included in income in respect of certain other annuities. Eligible pension income does not include payments under the Old Age Security Act, the guaranteed income supplement or payments under the Canada or Quebec Pension Plans.

For individuals under 65 years of age, eligible pension income includes annuity payments under a superannuation or pension plan and certain other payments received as a result of the death of the taxpayer's spouse.

The conversion from a deduction to a tax credit provides the same reduction in tax per dollar of eligible pension income for all taxable pensioners, regardless of their income level.

It is estimated that nearly 80 per cent of the approximately 1.4 million individuals who will claim the pension income tax credit in 1988 will receive tax benefits at least as large as those provided by the tax deduction.

### (b) Tuition Fees and Education Credits

The current deduction for tuition fees will be replaced by a federal tax credit of 17 per cent of tuition fees paid in a calendar year. The credit will apply to tuition fees currently eligible for the tax deduction, with the exception of fees paid to attend a primary school, high school or other secondary school.

As well, the present education deduction of $50 per month will be replaced by a federal tax credit of $10 per month for full-time students attending a designated

educational institution. The current rules linking the deduction to a qualifying educational program will be maintained.

The credits will not be refundable to the student, but part of the unused portion of the combined tuition fee and education credits may be transferred to the student's spouse or a supporting person who is the student's parent or grandparent. The transferable portion will be the amount by which the combined credits (maximum $600) exceed the credit necessary to reduce the student's tax payable to zero. If a student is not taxable, the maximum transfer is $600. If a student claims $600 or more of such credits, no amount can be transferred (see example in the section on Transfers of Credits below). Assuming a child spends eight months in attendance at a post-secondary institution and so earns an $80 education credit, the $600 transfer will cover about $3,000 of tuition fees.

The changes will apply to the 1988 and subsequent taxation years. For the purpose of the new credit, the portion of tuition fees paid in 1987 that relate to courses taken in 1988 and that are not deducted in 1987 will be treated as having been paid in 1988.

Currently, tuition fees eligible for the deduction include fees for students enrolled in courses at a Canadian college or university, or at an institution certified by the Minister of Employment and Immigration as providing courses that furnish occupational skills, and to tuition fees for students enrolled full-time in degree programs at universities outside Canada. Eligible tuition for a primary or secondary school also now qualifies for a deduction. To be eligible, the tuition fee paid to each institution must exceed $100.

Under current law, tuition fees are deductible only by the student, and any unused portion may not be transferred to a supporting person. The transferability of the credit recognizes that tuition and education costs are frequently borne by the student's spouse, parent or grandparent. The new tax credit provides equivalent tax treatment to all students regardless of their level of income or that of the supporting person to whom the unused portion of the credit may be transferred. It is expected that approximately one million individuals will claim the tuition fee credit in 1988. The transferability of this credit means that tax assistance will be provided for a greater portion of tuition fees at the post-secondary level. It is expected that 600,000 full-time students will claim the education credit in 1988. For the vast majority of full-time students, the $10 per month education credit will provide tax assistance equivalent to the current deduction.

### (c) Disability Credit

The special tax treatment of disabled persons has long been an integral part of the tax system. The special deduction for disabled persons will be replaced by a federal tax credit of $550 starting in 1988. The current requirement for certification of disability by a physician will be retained. The disability tax credit is not refundable to the taxpayer but the unused portion will be transferable to the disabled person's spouse or supporting parent or grandparent. The amount of the

credit will be increased by the annual increase in the consumer price index in excess of 3 per cent for the 1989 and subsequent taxation years.

The present law provides a deduction of $2,890 in 1987 for disabled persons whose impairment has markedly restricted or is expected to restrict their activities of daily living for a continuous period of at least 12 months. A claim for the disability deduction must be supported by a physician's certificate attesting to the nature and extent of the impairment. The amount of the disability deduction was recently increased and the deduction was extended to a much larger segment of the population. As a result, the tax assistance now benefits approximately 250,000 persons.

### (d) Transfers of Credits

It is proposed that the unused portion of a number of credits be transferable.

These credits are:

| | Transferable to |
|---|---|
| Age credit | Spouse |
| Pension income credit | Spouse |
| Disability credit | Spouse or supporting parent or grandparent |
| Tuition and education credits (maximum $600) | Spouse or supporting parent or grandparent |

All of these credits are transferable to a taxpayer's spouse. The amount of federal credits transferable to a supporting spouse will be reduced by 17 per cent of the net income of the transferring spouse that exceeds $6,000. The amount of $6,000 represents the point at which the tax on the net income of the spouse equals the basic personal tax credit for a single person. This allows the transfer of the credits that could not be used by the transferring spouse. The new transfer mechanism will be effective for the 1988 and subsequent taxation years.

Transfers to a parent or grandparent are also permitted in the case of the unused disability, tuition and education credits. Where such credits are transferred, the transferable amount will also be calculated by reducing the maximum amounts by 17 per cent of the net income of the child or grandchild in excess of $6,000.

This example shows how the transfer is calculated at various net income levels.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Net income of spouse | | $6,000 | $10,000 | $20,000 |
| Transferable credits (maximum) | | | | |
| Age credit | $ 550 | | | |
| Disability credit | 550 | | | |
| Tuition and education credit | 600 | | | |
| Pension credit | 170 | | | |
| | 1,870 | 1,870 | 1,870 | 1,870 |
| **Less:** 17% of spouse's net income in excess of $6,000 | | – | 680 | 2,380 |
| Allowable transfer | | $1,870 | $1,190 | Nil |

## 4. Other Credits

### (a) Sales Tax Credit

The federal sales tax credit will be increased from the current level of $50 per adult to $70 per adult. The credit for each dependent child under 18 will increase by $10 to $35. The credit is refundable and will continue to be payable in full to recipients whose family net income is $16,000 or less. It will be reduced by 5 per cent of family net income in excess of $16,000. The increases in this credit will apply to the 1988 and subsequent taxation years.

A family of four, including two children under 18, will receive a maximum credit of $210 as compared to $150 under the existing system. Since the credit is reduced by 5 per cent of family net income in excess of $16,000, the credit for this family would be reduced to nil at $20,200 of family net income. The credit is claimable by either spouse in the family. The table below shows credit levels for various families and individuals and the income levels where the credit is phased out.

**Sales Tax Credit for 1988**

| | Maximum credit | Family net income level above which credit is no longer payable |
|---|---|---|
| Married couple with two children under 18 | $210 | $20,200 |
| Single parent and two children under 18 | $140 | $18,800 |
| Married couple, no children | $140 | $18,800 |
| Single individual 18 and over | $ 70 | $17,400 |

When the reform of the federal sales tax is implemented, the sales tax credit will be further increased and extended.

### (b) Medical Expense Credit

The medical expense deduction will be replaced by a non-refundable federal tax credit of 17 per cent of allowable medical expenses, starting in the 1988 taxation year. As under the current law, the credit will apply to qualifying medical expenses that exceed 3 per cent of a taxpayer's net income.

The present law allows an individual to deduct allowable medical expenses in excess of 3 per cent of net income that are incurred in any 12-month period ending in the taxation year. Taxpayers may claim their own expenses and those of a spouse or dependants. It is estimated that over 500,000 filers will claim the medical expense credit in 1988.

A deduction rather than a credit for medical expenses gives a greater tax benefit to individuals in higher income groups. Converting the deduction to a 17-per-cent credit ensures that all taxpayers receive the same level of tax assistance for eligible medical expenses above the 3-per-cent income threshold. For the two-thirds of individuals with taxable incomes up to $27,500, the credit for medical expenses provides the same benefit as would a tax deduction.

### (c) Credits for Charitable Contributions

The current deductions provided to individuals for charitable contributions, gifts to the Crown and gifts of cultural property to institutions will be replaced by a two-tier non-refundable federal tax credit. Effective for 1988 and subsequent years, a 17-per-cent federal tax credit will be provided for the first $250 of the amount of such gifts made in a year and a 29-per-cent federal credit for the balance in excess of this threshold. The rules relating to tax deductions for gifts by corporations remain unchanged.

The maximum charitable contributions in a year that are eligible for the two-tier credit cannot exceed 20 per cent of a taxpayer's net income (but with no limit for gifts to the Crown or gifts of cultural property). Gifts not claimed for credit in a year may be carried forward for up to five years. When a gift is carried over to a later year, in determining the amount of tax credit that applies, the gift will be treated as if it were made in the later year and added to other gifts actually made in that year. The new credit will also apply to gifts carried over from 1987 and prior years.

The change links the tax benefit to the level of giving rather than to the income level of the individual. It is estimated that over 4.3 million individuals will make charitable donations in 1988. The change will benefit the many lower- and middle-income filers who donate more than $250 in a year, thus creating an incentive for greater charitable giving.

### (d) Credit for CPP/QPP and UI Contributions

The deduction for the employee portion of Canada and Quebec Pension Plan (CPP/QPP) contributions and unemployment insurance (UI) premiums will be changed to a non-refundable federal tax credit of 17 per cent of contributions and premiums for all employees and self-employed persons. The employer portion of the CPP or UI payments, including that of self-employed individuals on their own behalf, will continue to be treated as a deduction.

The change will apply to the 1988 and subsequent taxation years.

Under current law, required CPP/QPP and UI contributions are fully deductible in computing net income. In 1987, the first $2,500 of an employee's annual earnings are exempt from CPP contributions. On earnings above this amount, the employee contributes 1.9 per cent of salary up to the maximum yearly ceiling and the employer contributes a matching amount, which is also deductible. The employee's UI premium is set for the year at 2.35 per cent of insurable earnings up to the maximum premium for the year. CPP/QPP pensions and unemployment insurance benefits are fully taxable to recipients.

The current deduction for CPP/QPP and UI payments means that the after-tax cost of these programs to higher-income individuals is less than for lower-income individuals. Moving to a tax credit provides for the same after-tax cost per dollar of contributions and premiums regardless of the employee's income. Since the basic federal tax rate will be 17 per cent for individuals with taxable income up to $27,500, the 17-per-cent credit provides the same benefits as would a deduction for those individuals. However, the tax credit reduces the tax assistance available to individuals above this income level.

## 5. Broadening the Tax Base

### (a) Capital Gains of Individuals

As part of the thrust to broaden the tax base, and as a result of the provision of new incentives through reduced tax rates, three major changes are proposed to the tax treatment of capital gains:

- The maximum lifetime capital gains exemption will be limited to $100,000 for all property other than qualified farm property and shares of small business corporations.
- The proportion of a gain to be included in a taxpayer's income will be increased from one-half to two-thirds in 1988 and to three-quarters in 1990.
- The amount of capital gains eligible for the exemption will be reduced by cumulative net investment losses, as defined below, claimed after 1987. This change does not affect the total amount of an exemption available to a person over his or her lifetime.

### (i) Limits on Lifetime Capital Gains Exemption

The capital gains exemption will be limited to $100,000 of cumulative net capital gains arising on dispositions of all capital property other than qualified farm property and shares of small business corporations, which will be eligible for a lifetime exemption of $500,000. The effect of this change is to maintain the 1987 level of the exemption for all property except shares of small business corporations. The cumulative exemption for shares of small business corporations will be increased to $500,000 at the beginning of 1988. However, an individual claiming the exemption for a $500,000 gain on either qualified farm property or shares of a small business corporation, or a combination of both, will not be eligible to claim up to a further $100,000 on other property.

**Small Business Corporations**: A capital gain on the disposition of a share of a small business corporation will be eligible for the $500,000 exemption only where the corporation is a small business corporation at the time of disposition and the shares were not held by anyone other than the taxpayer or persons related to him or her throughout the immediately preceding 24 months. A small business corporation is generally defined as a Canadian-controlled private corporation (CCPC) that uses all or substantially all of its assets in an active business carried on primarily in Canada, and includes CCPCs whose assets are shares in operating companies who themselves qualify as small business corporations.

**Qualified Farm Property**: The existing definition of qualified farm property will remain unchanged except with respect to farmland and buildings acquired after June 17, 1987 otherwise than pursuant to an agreement in writing entered into on or before that date. Qualified farm property will not include real property acquired after that date unless it was owned by the taxpayer, or the taxpayer's spouse or children for at least 24 months immediately before its disposition and:

- in at least two calendar years, the gross revenues for a fiscal period ending in the year of the taxpayer, or the taxpayer's spouse or children, from the farming business in which the real property was used exceeded that person's net income from all other sources in the year, or
- throughout any 24-month period, it was used by a family farm partnership or family farm corporation of the taxpayer or the taxpayer's spouse or children in the course of carrying on the business of farming in Canada.

### (ii) Capital Gain Inclusion Rate

The proportion of a capital gain or loss required to be included in computing an individual's taxable capital gain or allowable capital loss will be increased from one-half to two-thirds for gains and losses included in computing income after 1987 and to three-quarters for such gains and losses after 1989. Appropriate adjustments will be made to the amount of net capital losses available for carry-over to other years to reflect these changes in the inclusion rates.

For individuals these changes mean that the top federal tax rate on capital gains above the lifetime exemption will increase from approximately 17 per cent in 1987 to approximately 19 per cent in 1988 and 22 per cent in 1990. The federal/provincial tax rates on capital gains will be higher, and will vary from province to province depending on the provincial tax rate.

Capital gains reserves from prior years in respect of properties disposed of after 1984, which are included in income after 1987, will qualify for the capital gains exemption in the year of inclusion since the exemption is no longer being phased in.

As a consequence of increasing the portion of capital gains that are taxed, the special deductions designed to provide capital gains treatment for stock option benefits, employer shares received from a deferred profit-sharing plan, and shares provided to prospectors and grubstakers will be reduced from one-half to one-third after 1987 and to one-quarter after 1989.

**(iii) Investment Losses**

Currently an individual is able to claim a capital gains exemption only in respect of that portion of cumulative net taxable capital gains that exceed cumulative net capital losses claimed, cumulative allowable business investment losses (ABILs) realized and cumulative exemptions claimed. It is proposed that after 1987 net taxable capital gains eligible for the exemption be reduced in respect of other investment losses deducted by the taxpayer in computing income for tax purposes. The adjustment in respect of investment losses would be calculated on a cumulative basis. For the majority of individuals who do not claim any deduction in respect of net capital losses or who have not realized ABILs, net taxable capital gains of an individual in a year after 1987 will be eligible for the exemption only to the extent they exceed the individual's cumulative net investment loss after 1987.

For the purposes of these rules, an individual's cumulative net investment loss at the end of a year is the amount by which the individual's investment expenses for the year and prior years commencing after 1987 exceed his or her investment income for those years. An individual's investment expenses for a year will consist of the following items that are deducted in computing his or her income for the year:

- deductions, including interest, with respect to property that will yield interest, dividends, rent or other income from property;
- carrying charges, including interest, with respect to an interest in, or a contribution to, a limited partnership or any other partnership or co-ownership arrangement where the individual is not actively engaged in the business;
- the individual's share of a loss of any partnership or co-ownership arrangement described above;

- the individual's share of deductions attributed to a resource flow-through share or relating to Canadian exploration and other resource expenses of a partnership or co-ownership arrangement where the individual is not actively engaged in the business;

- any loss for the year from the renting or leasing of real property owned by the individual or a partnership, not otherwise included in investment expenses.

An individual's investment income for a year will consist of the following items that are included in computing income for the year:

- interest, taxable dividends and other income from property;

- the individual's share of the income from a limited partnership or any other partnership or co-ownership arrangement where the individual is not actively engaged in the business; and

- income for the year from the renting or leasing of real property owned by the individual or a partnership not otherwise included.

The operation of the restriction is illustrated in the following example:

> Assume that a taxpayer's only investment involved the borrowing of $10,000 on January 1, 1988 to acquire 100 shares of a public corporation, that the annual interest expense on the loan is $1,000, and that the shares pay no dividends. Assume further that the shares are sold by the taxpayer at the end of 1989 and the taxpayer realizes a capital gain of $12,000, of which $8,000 is a taxable capital gain (two-thirds of $12,000). Ignoring any other tax items for the taxpayer, the maximum capital gains exemption that could be claimed in 1989 would be $6,000 – that is, $8,000 of taxable capital gain less the cumulative net investment loss at the end of 1989 of $2,000 (two years of interest expenses).

#### (iv) Background

The lifetime capital gains exemption was introduced in 1985. It provides a $500,000 lifetime capital gains exemption limit for individuals resident in Canada throughout the year. For gains on qualified farm property, the full $500,000 lifetime capital gains exemption limit commenced in 1985. For gains on all other capital property, the $500,000 lifetime exemption limit was to be phased in over six years and was scheduled to reach the $500,000 level in 1990. The exemption for 1987 is $100,000 of cumulative capital gains. One-half of capital gains net of capital losses in excess of the exemption limit are currently included in income.

### (b) Investment Income Deduction

The $1,000 interest and dividend income deduction will be eliminated, effective for the 1988 and subsequent taxation years.

Under the existing law, individuals may claim a deduction of up to $1,000 of eligible interest or dividend income (net of interest charges) in computing taxable income. The unused portion of the deduction may be transferred to the taxpayer's spouse.

### (c) Pension and RRSP Changes

It is proposed to alter the phase-in of the new limits on tax-assisted retirement saving announced on October 9, 1986 as follows:

- Except for the treatment of retirement compensation arrangements and additional voluntary contributions to pension plans, the implementation of the new system will be postponed from 1988 to 1989, and
- The dollar limits on deductible contributions to money-purchase registered pension plans (RPPs), registered retirement savings plans (RRSPs), and deferred profit sharing plans (DPSPs) will increase more slowly than was previously announced.

Beginning in 1995, the pension limit and limits on tax-deductible contributions will be indexed to growth in average wages.

The annual dollar limits on contributions to money-purchase pension plans and RRSPs under the proposals announced in October 1986 and under tax reform are shown below. Under the new system, the dollar limits on DPSP contributions will be one-half of the limit on money-purchase pension contributions.

The basic objectives of the new system of pension and RRSP limits remain unchanged – to provide greater flexibility for retirement saving and comparable levels of tax assistance for those saving through different types of plans.

**Dollar Limits on Tax-Assisted Retirement Savings**

| | Previous proposal | | New proposal | |
|---|---|---|---|---|
| Year | RPP | RRSP | RPP | RRSP |
| 1987 | $ 7,000 | $ 7,500 | $ 7,000 | $ 7,500 |
| 1988 | 11,500 | 9,500 | 7,000 | 7,500 |
| 1989 | 13,500 | 11,500 | 10,500 | 8,500 |
| 1990 | 15,500 | 13,500 | 11,500 | 10,500 |
| 1991 | | 15,500 | 12,500 | 11,500 |
| 1992 | | | 13,500 | 12,500 |
| 1993 | | | 14,500 | 13,500 |
| 1994 | | | 15,500 | 14,500 |
| 1995 | | | indexed | 15,500 |

*Note*: The RPP amounts are for money-purchase plans. There is no limit on required contributions to defined benefit RPPs since there are limits on the size of the tax-assisted pension benefits such a plan can provide.

### (d) Automobile Expenses

Several changes are proposed for deductions relating to the business use of motor vehicles. New rules will apply to "passenger vehicles", as defined below.

Under these new rules:

- Only the first $20,000 of the cost of a passenger vehicle will be eligible for capital cost allowance.
- An equivalent reduction will apply for deductibility of lease payments in respect of a passenger vehicle worth more than $20,000 at the time the lease was entered into.
- The maximum deduction for carrying charges on money borrowed to purchase a passenger vehicle will be $250 for each month during which the loan is outstanding.

Where a motor vehicle, including a passenger vehicle, is used by an individual in a year at least 90 per cent in the course of business or employment (measured by distance travelled), the existing rules, including the half-year rule, will continue to apply for depreciation purposes, subject to the limitations described above where the vehicle qualifies as a passenger vehicle. Under these rules, the claim for capital cost allowance and other expenses relating to the vehicle will continue to be determined by reference to the portion of business use of the vehicle.

Where an employee-provided motor vehicle, or a motor vehicle used by a self-employed person, including a passenger vehicle, is used less than 90 per cent in the course of employment or business (measured by distance travelled), the following rules will apply for the year:

- Capital cost allowance (CCA) may not exceed one-fifth of the maximum allowance (at a 30-per-cent write-off rate) for the vehicle, computed without reference to the half-year rule (see example below).
- The maximum deduction for leasing costs and interest on money borrowed to acquire a vehicle will be restricted to one-fifth of the amount otherwise claimable.
- Fuel, maintenance and repair costs for the vehicle, prorated on the proportion of business use, will continue to be deductible.
- Ordinary charges for insurance and licensing of the vehicle, and parking at the regular place of business of the employer or self-employed individual, will not be deductible. Additional insurance premiums for commercial coverage will be deductible.
- Capital cost allowance will be calculated separately for each vehicle, and not on a pooled basis. There will be no recapture of depreciation or terminal loss on the disposition of a vehicle to which these rules apply.

- Where the car is used less than 20 per cent for business use, the deduction for capital cost allowances, leasing costs and interest expenses will be prorated based on actual business use.

- An employee will be eligible to claim capital cost allowance and automobile expenses only where a prescribed form signed by the employer is filed with the employee's tax return confirming that the vehicle is required to be used in performing the duties of employment and that the employee is not reimbursed for such expenses. This requirement conforms with Revenue Canada's existing administrative practice.

Reimbursements by an employer of allowable expenses or a reasonable allowance based on distance travelled, will continue to be excluded from an employee's income. However, a reimbursement by an employer of the costs of insurance or licences for the vehicle, and of the costs of parking at the employer's place of business, will be required to be included in the employee's income. Under the new rules, these costs would not be deductible by the employee.

Where an employer-owned motor vehicle is provided to an employee, the following changes will be introduced:

- The reduction in the basic automobile standby charge where personal use of the vehicle is less than 1,000 kilometers per month will no longer be permitted. The standby charge is the amount added to the employee's income to reflect the availability of the vehicle for personal use.

- The election to include in income an additional one-half of the standby charge for employer-paid operating expenses for the vehicle, in lieu of itemizing those expenses, will only be available where the automobile is used at least 50 per cent for business purposes.

The $20,000 maximum capital cost of passenger vehicles for CCA purposes and the related limits on the deduction for interest and lease payments will come into effect for all passenger vehicles purchased or leased after June 17, 1987, but will apply only for the purposes of computing income for fiscal periods ending after 1987.

All other changes become effective for fiscal periods commencing after June 17, 1987 and ending after 1987.

The new rules recognize that the additional business costs of an automobile that is also used for personal purposes are significantly lower than the level of deductions allowed under current law. In many cases, the current system effectively provides a tax deduction for expenses that would have been incurred in the normal course of purchasing and maintaining an automobile for personal use.

As part of the broadening of the tax base and to support lower personal income tax rates, the new rules restrict claims for the business use of automobiles in those situations where there is significant personal use. They also limit the CCA claim and deductions for leasing and financing charges on higher-priced vehicles.

The following example illustrates the rule for calculating the capital cost allowance where the business use of a passenger vehicle is less than 90 per cent (but more than 20 per cent), determined on the basis of distance travelled.

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Year 1** | | | |
| Original cost of car | | $30,000 | $15,000 |
| 1. | Maximum cost of vehicle for CCA purposes: | 20,000 | 15,000 |
| 2. | Maximum CCA claim (30%): | 6,000 | 4,500 |
| 3. | Deductible CCA claim (1/5 of maximum) | 1,200 | 900 |
| 4. | UCC* at the end of Year 1 (line 1 minus line 2) | 14,000 | 10,500 |
| **Year 2** | | | |
| 5. | UCC* of Vehicle | 14,000 | 10,500 |
| 6. | Maximum CCA claim (30%) | 4,200 | 3,150 |
| 7. | Deductible CCA claim (1/5 of maximum) | 840 | 630 |
| 8. | UCC* at the end of Year 2 (line 5 minus line 6) | $9,800 | $7,350 |

* UCC stands for undepreciated capital cost and is generally the original capital cost less capital cost allowance previously claimed.

A "passenger vehicle" will generally include automobiles, station wagons and passenger vans designed to carry not more than nine persons and intended for use primarily on highways and streets. It will not include an ambulance, an automobile acquired primarily for use as a bus or taxi or in connection with funerals or a limousine or automobile acquired for hire in the course of a rental or leasing business.

Under present law, self-employed persons using an automobile for business purposes and certain employees who are entitled to claim travelling expenses may deduct automobile expenses, including interest charges and capital cost allowance. If any personal use is made of the vehicle, the claim for CCA and other expenses is computed on the portion of business use, generally on the basis of that proportion of the distance travelled that the business use of the automobile is of its total use.

Where an employer provides an employee with an automobile that is used for business purposes, the law currently requires the employee to include a standby charge. This charge is calculated on the basis of the time that the automobile is made available to the employee for personal use, whether or not the vehicle is actually used during that time. Generally, the standby charge is calculated as 2 per cent per month of the original cost of the automobile, or two-thirds of the lease costs in the case of a leased car, for every 30-day period during which the employee had the use of the car.

Under the existing rules, an employee is also required to include in income any personal operating costs of the automobile paid by the employer. Alternatively,

this benefit may be determined by a simple rule which attributes one-half of the standby charge as the amount of the taxable benefit. The employee can deduct from this benefit any amounts reimbursed to the employer on account of the personal use of the vehicle.

### (e) Business Meals and Entertainment Expenses

As part of broadening the tax base to permit lower tax rates, the deduction for business meals (including food and beverages) and entertainment expenses (such as accommodation at a resort and tickets for the theatre, a concert, athletic event or other performance) will be limited to 80 per cent of their cost. The limitation will also apply to gratuities, cover charges, room rentals at a hotel or resort to provide entertainment, and costs of private boxes at sports facilities. As well, it will apply to the cost of meals while travelling or attending a convention, conference, seminar, or similar function. To the extent that a taxpayer is reimbursed for the business meal or entertainment, the 80-per-cent limitation will apply to the person who makes the reimbursement.

The 80-per-cent limitation on business meals and entertainment expenses will not apply to:

- the cost of meals or recreational events provided by an employer for the general benefit of employees (other than the direct operating cost to an employer of providing free or subsidized meals in a facility which is not accessible to employees generally);
- the cost to a restaurant, hotel or airline of providing meals to customers in the ordinary course of business;
- the cost of meals and entertainment to the extent that such costs are included as a taxable benefit to the employees or the employer is reimbursed for the costs; or
- meals or entertainment expenses relating to an event where the primary purpose is to benefit a registered charity.

The measure will apply for expenses incurred after 1987.

#### Background

Business meals and entertainment involve an element of personal consumption and therefore some part of their cost can properly be characterized as a personal expense that should not be deductible. While it is difficult to ascertain what portion of the cost of meals and entertainment represents personal consumption, it is clear that a full deduction for such expenses simply because they are undertaken in the course of business allows the write-off of some part of expenses that are of a personal nature. Many countries have limited the deductibility of meals and entertainment expenses. For example, similar restrictions currently apply in the United Kingdom, Australia and the United States.

These new rules will not alter the existing provisions requiring employer-provided benefits to employees to be included in computing the employee's income.

The limitation proposed on the deductibility of business meals and entertainment expenses recognizes the personal consumption benefit that is derived in this regard, and disallows 20 per cent of the cost of such meals and expenses as a personal expenditure. It supports the broadening of the personal tax base and the lowering of tax rates.

As the combined federal and provincial top rates of tax for individuals and corporations will be approximately 40 to 45 per cent, this change will add approximately $8 to $9 for each $100 of meal and entertainment expenses, for those affected.

### (f) "Home Office" Expenses for Self-Employed Persons

As part of the broadening of the tax base to permit lower tax rates, it is proposed to limit the deduction to a taxpayer for costs related to an office or other place of business ("a home office") in the home where the taxpayer resides. A self-employed person will be allowed to claim a prorated portion of expenses (such as rent, capital cost allowances and mortgage interest or operating costs such as heating, electricity or insurance) relating to his or her home office only if the space is used exclusively on a regular and continuous basis for the purpose of earning business income. To qualify, the home office must also either be the taxpayer's principal place of business, or be used on a regular basis for meeting clients, customers or patients. In addition, home office expenses incurred in a year will be deductible only up to the income for the year from the business for which the office is used. Deductions disallowed in one year by virtue of this provision will be treated as home office expenses incurred in the subsequent year. The new rules will apply for fiscal periods commencing after 1987.

#### Background

Under present law, self-employed persons may deduct from business income all expenses related to a home office that is used for business purposes. Expenses that are now deductible include rent, capital cost allowances, mortgage interest, property taxes, insurance charges, maintenance, repair and utility costs and capital cost allowance on furnishings and equipment attributable to the business. The existing law thus allows a deduction for home office expenses in those circumstances where the use of the home office may not be required for the conduct of the business, but rather is incidental to the business activity.

The new rules limit the deduction for expenses relating to a home office to those circumstances where maintaining a place of business in the home is necessary for the conduct of the business. The new rules seek to separate business costs from those costs that would have been incurred in any event in the normal course of maintaining a home.

Some examples of the application of the proposals for deductions for home office expenses are given below.

- Lawyers, accountants, doctors and other professionals who have their principal offices outside of their homes will not be able to claim any expenses in respect of a home office unless they use the office exclusively for business purposes and regularly meet clients, customers or patients in the office.

- A university professor who has a consulting practice operated exclusively out of a home office devoted to the practice will be able to claim home office expenses. So will a life insurance salesperson who conducts business from a part of the home dedicated exclusively to the business. In both cases, the home office expense deduction can be claimed to the extent of the income from the business.

- A person who lives in the building in which he or she operates a grocery store, a barber shop or a bed and breakfast business will be able to claim all currently allowable expenses to the extent of the income from that business.

### (g) Employment Expense Deduction

The existing law denies a deduction for most employment expenses, but allows most employees to claim a deduction of 20 per cent of employment income up to a limit of $500. It is proposed to eliminate this employment expense deduction. For most taxpayers the level of the basic personal tax credit ($1,020 in 1988) more than compensates for the elimination of the employment expense deduction and the basic personal exemption. The elimination of the deduction will apply for the 1988 and subsequent taxation years.

### (h) Employee-Owned Musical Instruments

It is proposed to allow employed musicians to claim capital cost allowance (CCA), at the rate of 20 per cent on a declining balance basis, on musical instruments that they are required to provide as part of their employment. Other expenses relating to the maintenance and insurance of such instruments will also be deductible. These deductions will be limited to the taxpayer's income for the year from employment as a musician.

These changes will apply for the 1988 and subsequent taxation years. The basis for the write-off will be the original cost of the instrument less any CCA claimed previously by the taxpayer.

Under the present law, CCA and other expenses may not be claimed by employees in respect of their musical instruments.

### (i) Treatment of Farm Income and Losses

Several changes to the treatment of farm income and losses are proposed. They will increase the amount of farm losses deductible in a year by part-time farmers against other sources of income from $5,000 to $15,000. Objective criteria will be introduced to allow most taxpayers to determine, in advance, whether they will be considered to be a full-time farmer or a part-time farmer in a year. As well, special provisions will be introduced to ensure that start-up farmers will be in a position to claim their start-up losses against other sources of income. The proposals will maintain the benefit of cash accounting for the purposes of reducing positive farm income. These proposals will make the rules applicable to farmers more certain in their application. They will limit the possibilities for sheltering other income from tax through continual farm losses.

#### Cash-Basis Accounting

Farmers will maintain the benefit of cash accounting for the purposes of reducing positive farm income for tax purposes. However, losses will be accounted for on a simplified accrual basis. This simplified accrual method will require an adjustment to cash-basis accounting in respect of inventories on hand (valued at market or the lower of cost or market), prepaid expenses, and the difference between accounts receivable and payable at the end of the year. Any cash basis adjustment claimed in one year will be included in the following year's income.

For farmers, losses computed on this simplified accrual basis will remain fully deductible against other income for those farmers who make profits in at least three out of seven years and whose gross revenues from farming exceed net income from all other sources in at least three out of seven years. Other rules applicable to farmers who do not meet these tests are set out below.

The unclaimed cost of race horses and show animals held at the start of the fiscal period in which the modified accounting rules first apply, and the cost of race horses and show animals acquired after June 17, 1987 may be written off, but for fiscal periods ending after 1987, the maximum annual write-off will be at a 20-per-cent declining balance rate and any proceeds of disposition of the animal in excess of the written-down cost will be fully included in income.

The modified accounting rules for farmers will become effective for fiscal periods commencing after June 17, 1987 and ending after 1987.

#### Determining Status of Farm Losses

The existing rules governing the deductibility of losses from farming operations have been difficult to comply with and to administer. Losses from a farming operation are not deductible if the taxpayer's operation cannot be considered a business, and for this determination the long-standing legal test has been whether there is a reasonable expectation of profit. If this test is not met, the taxpayer's

farming activities are dealt with like any other personal activity or hobby. Such losses are not deductible.

If the farmer's operation meets this business test, a further distinction is drawn in the existing tax rules between full-time and part-time farmers, depending on whether the taxpayer's chief source of income is farming or a combination of farming and some other source. Full-time farmers may deduct all their farm losses against other income; part-time farmers may only deduct a maximum of $5,000 of farming losses against non-farm income.

As part of tax reform, the following two objective tests are proposed to determine, first, whether any farm losses will be deductible against other sources of income and, if so, whether the amount deductible will be limited to $15,000.

**Profitability Requirement: Qualifying Farmers**

Losses from farming incurred by a taxpayer in a year in which the taxpayer is not a qualifying farmer will not be deductible against income from other sources. For this purpose, a taxpayer will be a qualifying farmer in a year if the farm operation has earned at least $1 of net farm income (determined on the accrual basis) in at least three of the most recent seven years including the year in question. If the taxpayer does not satisfy this test he or she is presumed not to be a qualifying farmer. Even where this test is not met in a year, the right to qualifying farmer status can be established where the taxpayer provides relevant evidence to show that, on an ongoing basis, the farm operation will be able to meet this profitability requirement. Where the test is not met, accrual-basis farm losses denied under this rule will be eligible for a three-year carry-back and a 10-year carry-forward to be deducted against any farm income of the taxpayer in those years.

**Gross Revenue Requirement: Full-time Farmers**

The gross revenue requirement will provide an objective test for the purpose of determining whether a qualifying farmer is a full-time or part-time farmer. A taxpayer who meets the profit test described above will be considered to be a full-time farmer in a year if gross revenues from farming are greater than the taxpayer's total net income from all other sources in at least three of the most recent seven years, including the year in question. Farm losses incurred in a year by a full-time farmer may be deducted against other sources of income in the year, or in the carry-over period, without restriction. For the purpose of the gross revenue test, farm revenue includes all revenues from the farming business (including farm assistance) and includes other ancillary and incidental income that pertains to the business.

Farm losses incurred in a year in which the profit test is met, but the gross revenue test is not met, may be deducted against income of the year from other sources to a maximum deduction of $15,000 for fiscal periods commencing after June 17, 1987 and ending after 1987. Farm losses incurred by the farmer that are

not deductible in the year incurred as a result of this limit may be carried back for up to three years and forward for up to 10 years, to offset farm income in those years.

**Start-up Farmers**

Special relief from these rules will be provided for "start-up farmers" who start farming operations after June 17, 1987. For such farmers a one-time four-year grace period will apply under which they will be considered to have met the gross revenue and the profit tests. Therefore, for the first four years of the "start-up" operation, full accrual-based losses will be deductible against other sources of income. This grace period is applicable where the taxpayer has filed a required prescribed form with his or her return for the first fiscal period of the farm operation supplying information to the satisfaction of Revenue Canada to show that the farm operation has a reasonable expectation of profit on an ongoing basis. Start-up status is available where no such claim has previously been made by the farmer or, in respect of the same operation, by the farmer's spouse or any of their children, or a family farm partnership or family farm corporation in which any of these individuals was a partner or shareholder.

For start-up farmers eligible for the special four-year grace period, the gross revenue test, and the profit test for determining qualified farmer status, will commence to apply in the fifth year of the operation. To obtain full loss deductions in the fifth year at least one of the first five years of the operation must have met the gross revenue and profit tests. The tests must have been met in at least two of the first six years. By the seventh year, both tests will be fully phased in. If in one of these years the farmer has met the profit test but not the gross revenue test, a maximum of $15,000 of losses will be deductible against other income. If the profit test is not met, no losses are deductible against non-farm sources of income.

**Transition Rule for Profitability Requirement**

The profit test for determining qualifying farmer status, which depends on farm income over a period of previous years, will commence to apply for the 1992 taxation year with reference to farm income in previous taxation years after 1987. In view of the fact that a full seven-year history is not available for the 1992 and 1993 taxation years, a farmer will be considered to have met the profit test for the 1992 taxation year if the farm operation had shown a profit in at least one previous taxation year after 1987. For the 1993 taxation year, the profit test will be considered to have been met where the farm operation had shown a profit in at least two of the previous taxation years after 1987. For taxation years after 1993, the normal rule which requires a farm profit in at least three of the preceding seven years (including the year in question) will apply.

Until the profit test is satisfied, the existing requirement that no losses may be deducted in respect of an operation that does not have a reasonable expectation of profit will remain.

**Transition Rule for Gross Revenue Test**

The gross revenue test will generally apply in the 1988 and subsequent taxation years with reference to gross farm revenues in taxation years after 1985. This test will be met in 1988 or 1989 if gross farm revenues exceeded net income from other sources in at least one of the preceding taxation years after 1985. Farm operations that start in 1987 will be considered to have met the test in 1986. For 1990 and 1991, the gross revenue test must be met in at least two such years. For taxpayers reporting on a calendar year basis, the test will be fully phased in after 1991.

The following tables illustrate the phase-in of the two tests for calendar fiscal periods:

**Profit Test For Determining Deductibility of Farm Losses**

| Year in question | Reference years | Number of profitable years required |
|---|---|---|
| 1992 | '88, '89, '90, '91, '92 | 1 of 5 |
| 1993 | '88, '89, '90, '91, '92, '93 | 2 of 6 |
| 1994 | '88, '89, '90, '91, '92, '93, '94 | 3 of 7 |

**Gross Farm Revenue Test For Determining if Farm Losses Are Fully Deductible**

| Year in question | Reference years | Number of years required where gross-farm revenue exceeded net income from other sources |
|---|---|---|
| 1988 | '86, '87, '88, | 1 of 3 |
| 1989 | '86, '87, '88, '89 | 1 of 4 |
| 1990 | '86, '87, '88, '89, '90 | 2 of 5 |
| 1991 | '86, '87, '88, '89, '90, '91 | 2 of 6 |
| 1992 | '86, '87, '88, '89, '90, '91, '92 | 3 of 7 |

With respect to horse racers and horse breeders, breeders of show animals and tree farmers, the gross revenue test will commence with the first fiscal period starting after June 17, 1987 and ending after 1987. It will be phased in as shown in the table above, with the exception that such operations that commence in 1987 will not automatically be considered to have met the test in 1986. For qualifying start-up operations after June 17, 1987, such operations will be deemed to have met the profit test, but not the gross revenue test, for the first four years of their operation. Accordingly, for qualifying start-up businesses of horse-racing or horse breeding, show animal breeding and tree farming, farm losses will be deductible against other sources of income only to the extent of $15,000 per year until such time as taxpayers meet the three-year gross revenue test.

**Background**

Currently, farmers are allowed to calculate both income and losses on the basis of cash accounting rules. However, for part-time farmers whose chief source of income is neither farming nor a combination of farming and some other source of income, the deductibility of farm losses against other income is limited to $2,500 plus one-half of additional losses, up to a maximum deduction of $5,000. Part-time farm losses that cannot be claimed against other sources of income under this rule may be carried back for three years and forward for 10 years, and deducted against farm income in those years.

The existing rules for identifying part-time farmers and hobby farms are subjective and are difficult both to comply with and to administer. An additional problem with the current rules is that deductions for losses denied for failure to meet the reasonable-expectation-of-profit test are lost forever, even if the activity subsequently generates farm profit – a particular concern for start-up farmers. The new system addresses these problems.

### (j) Capital Cost Allowance for Certified Canadian Productions (Films)

The ability to shelter non-film income through film investment write-offs is being reduced. The accelerated capital cost allowance (CCA) for certified Canadian film productions will be reduced from 100 per cent to 30 per cent (calculated on a declining balance basis and subject to the half-year rule) but will remain available to offset income from other sources. An additional allowance will be introduced to increase the allowable CCA deduction up to the lesser of the undepreciated capital cost of such films, and income from all certified productions (net of expenses and net of ordinary CCA) for the year. The new additional capital cost allowance will apply to the full cost of the film without regard either to the half-year rule or to the new put-in-use rule proposed as part of tax reform. Thus, the fast write-off against non-film income will be reduced while a deduction will be retained against film income. This change will affect both individuals and corporate film investors.

The new rules will come into effect for interests in certified films acquired after 1987, other than interests acquired by a taxpayer after that time:

- pursuant to an agreement in writing entered into by the taxpayer before June 18, 1987, or,
- in accordance with the terms of a prospectus, preliminary prospectus, registration statement or offering memorandum filed before June 18, 1987 with a public authority in Canada where the document was required by law to be filed before any trade in securities can commence.

**Background**

Currently investors who acquire an interest in a certified Canadian production can claim CCA at an accelerated rate of 100 per cent against non-film income.

Because of the half-year rule, which recognizes for CCA purposes only one-half of the cost of new acquisitions (net of dispositions) in a year, the actual CCA claim is generally 50 per cent of the amount of the investment in the first year. The remaining undepreciated balance is claimable in subsequent years. This provides a two-year write-off for investments in certified productions. The timing and amount of the allowable CCA claim is tied to certain production milestones such as the commencement and completion of principal photography and the existence of certain types of revenue guarantees. Since certified productions are not subject to the leasing property restrictions, CCA on such productions can be used to create or increase losses which are deductible against other sources of income.

### (k) MURB Rental Loss Rules

It is proposed that capital cost allowance (CCA) will not be claimable to create or increase rental losses from certified multiple unit residential buildings (MURBs). Although the MURB certification program ended in 1981, those MURBs that were certified retain their tax status. After a transition, the effect of the change will be to treat MURBs in the same way as other rental properties for purposes of the general rules that deny the deduction of rental losses attributed to CCA.

Transitional rules will permit existing owners of a MURB to create or increase a rental loss through the use of CCA and to deduct the loss from other sources of income for taxation years ending before 1991. However, any certified MURB acquired after June 17, 1987 will be subject to the standard rental loss restriction, unless it is acquired pursuant to an agreement in writing entered into before June 18, 1987.

## 6. Dividend Tax Credit

The federal dividend tax credit will be reduced to 16 2/3 per cent of dividends received by individuals from taxable Canadian corporations. When the associated provincial credit is taken into account, the combined federal-provincial credit will be about 25 per cent, varying by province. The associated gross-up will be reduced from one-third to one-quarter of dividends received. These changes will apply for dividends included in income in 1988 and subsequent taxation years.

The proposed reduction in dividend gross-up and credit recognizes that corporate tax rates are reduced as part of tax reform.

#### Background

The dividend gross-up and credit system was introduced in 1972 to provide a degree of integration of the personal and corporate tax systems. The present law requires a taxpayer to increase or "gross-up" the amount of dividends received from taxable Canadian corporations by 33 1/3 per cent, and provides a federal dividend tax credit of 22.22 per cent of the dividends received by the individual. The combined federal-provincial tax credit is now approximately 33 1/3 per cent of dividends, varying somewhat from province to province.

The gross-up and credit system recognizes that individual shareholders receiving dividends from taxable Canadian corporations pay personal income tax on dividends received plus an amount that represents underlying corporate tax already paid on the earnings from which the dividend is paid. The dividend tax credit to individuals approximates corporate tax paid at the low, small business tax rate and the net amount of corporate tax on distributed investment income of Canadian-controlled private corporations. This integration of the personal and corporate tax systems ensures that business and investment income earned by a small Canadian-controlled private corporation and distributed to its shareholders bears approximately the same total tax as if the income had been earned directly by the shareholders. Double taxation of corporate income earned in small businesses is thus avoided. For larger corporations, the credit provides an incentive for Canadians to invest in Canadian equities and provides partial recognition for corporate tax paid.

The table below illustrates the operation of the dividend tax credit mechanism in 1987 and 1988.

**Current and Proposed Taxation of Small Businesses and Their Shareholders for a Shareholder in the Top Tax Bracket**

| | Pre-reform system | Post-reform system |
|---|---|---|
| | (dollars) | |
| Corporation | | |
| Corporate income | 100.00 | 100.00 |
| **Less:** corporate tax (assumed) | 25.00 | 20.00 |
| **Equals:** dividends distributed | 75.00 | 80.00 |
| Shareholder in top tax bracket | | |
| Grossed-up dividends | 100.00 | 100.00 |
| Federal tax before dividend tax credit | 34.00 | 29.00 |
| **Less:** federal portion of dividend tax credit | 16.67 | 13.33 |
| **Equals:** net federal tax on shareholder | 17.33 | 15.67 |
| Total federal plus provincial tax on shareholder | 26.00 | 23.50 |
| Total corporate plus shareholder tax | 51.00 | 43.50 |
| Total tax if income earned as wages and salaries | 51.00 | 43.50 |
| Difference in total tax when income earned directly and when earned through corporation | 0.00 | 0.00 |

*Note*: The provincial personal tax rate is assumed to be 50 per cent of the federal basic tax in both cases. Since small business and personal tax rates vary across provinces, so will the degree of integration of corporate and personal income tax. The table does not take account of the surtax.

## 7. Averaging

As a consequence of the lowering of tax rates and moving to fewer tax brackets, the forward averaging system will be eliminated for 1988 and subsequent years and the block averaging provision for farmers and fishermen will cease to apply for any five-year block that commences after 1987. Forward averaged amounts deducted in prior years may be brought back into income in any future year up to 1997 and will entitle the taxpayer to a federal tax credit at the top marginal rate in that year.

The new tax rates and the reduction in the number of tax brackets reduce the need for averaging. The elimination of the averaging provisions will simplify the tax system.

Forward averaging was introduced in 1982 and replaced general averaging and income-averaging annuity contracts. Relatively few individuals use the forward averaging provision.

Under existing law, individuals whose income in a year exceeds 110 per cent of their average adjusted income of the preceding three years may choose to average the excess. Averaged income is deductible in computing taxable income and gives rise to a special tax at the highest marginal rate in the year. In a future year, the averaged amount can be brought back and taxed as regular income with a refundable credit provided at the top marginal rate in that year.

For example, under existing law, if a taxpayer elects to include in income in 1988 a forward averaged amount of $1,000 from a previous year, that amount would be taxable in that year. But the taxpayer would be given a federal credit of $290 – the top marginal rate times the amount brought into income.

Individuals whose chief source of income is farming or fishing may currently average income from all sources over a five-year block averaging period. This provision involves a calculation whereby the taxpayer recalculates tax liability as if one-fifth of his or her total income over the period had been earned in each of the five years. An election to block average is made in the last year of the five-year period and may reduce taxes payable in that year or result in a refund of taxes paid in the earlier years of the period. Effectively the changes mean that farmers and fishermen can complete any five-year period started in 1987 or earlier.

## 8. Accelerated Remittance of Source Deductions and Quarterly Instalments

As part of an ongoing effort to improve cash management, the government is proposing further measures to accelerate the remittances of source deductions and instalment payments of personal income taxes. These measures do not affect the tax liabilities of either individuals or corporations.

**Source Deductions**

The February 1987 budget proposed to require larger employers with average monthly remittances of $15,000 or more to remit source deductions in respect of employees' income tax, Canada Pension Plan contributions and unemployment insurance premiums on a twice monthly basis, starting in January 1988.

Starting in January 1990, the government proposes a further acceleration in payment of the remittances by large employers. Employers at or above the $15,000 threshold will be required to remit four times a month. Under the proposal, the first remittance will be for amounts relating to employee remuneration in the first seven days of the month. The second, third and fourth remittances will be for remuneration paid from the 8th to the 14th of the month, the 15th to the 21st of the month and the 22nd to the last day of the month, respectively. The remittances will be due three working days following the respective pay periods.

This measure will affect only a small number of employers, since most businesses have average monthly remittances below the $15,000 threshold. Those below the threshold will continue to pay remittances on the 15th of the month following the month in which the remuneration was paid. Whether or not an employer is above the $15,000 average monthly threshold will be based on the employer's T4 Summary filed in the previous year.

As under the current rules, where employers have more than one payroll account with Revenue Canada, it is the combined total of average monthly remittances of the employer, and all associated corporations, that is relevant for determining if the employer is above the $15,000 threshold.

**Quarterly Instalments**

The government also proposes to require individuals making quarterly instalment payments of tax to remit the amounts by the 15th of March, June, September and December starting in March 1990. Under the present system, these taxpayers are required to pay quarterly instalments at the end of each of these months.

This represents an acceleration of quarterly instalments and does not increase an individual's liability for personal income tax.

This measure will not affect taxpayers with estimated annual personal tax liabilities under $1,000. The requirement to make quarterly instalments of tax applies to taxpayers whose income subject to deduction at source, (such as salaries or wages) does not equal at least three-quarters of their total income, and whose annual tax liabilities exceed the $1,000 threshold.

## B. Measures Affecting Corporations

Tax reform reduces corporate tax rates and broadens the corporate tax base. As a result of these changes, federal income tax revenues from corporations will increase by $470 million in 1988 and $1.6 billion in 1992. Details of the corporate tax measures are described in the following pages.

### 1. Corporate Tax Rate Reductions

As part of tax reform, a series of significant corporate tax rate cuts will be implemented concurrent with the substantial broadening of the corporate tax base that will result from the removal or reduction of a number of tax preferences. The new federal corporate tax rates and the current rates are as shown below:

**Federal Corporate Income Tax Rates**

| | Current rates | New rates effective July 1 each year | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 and subsequent years |
| | (per cent) | | | | |
| General business | 36 | 28 | 28 | 28 | 28 |
| Manufacturing business | 30 | 26 | 25 | 24 | 23 |
| General small business | 15 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| Small manufacturing business* | 10 | | | | |

* After July 1, 1988 there will be one 12-per-cent rate of tax for all small business corporations.

*Note*: These changes will not affect the tax rate reductions scheduled to take effect on July 1, 1987. All the rates are after the 10-per-cent provincial abatement.

The main features of the proposal are:

- A reduction to 28 per cent in the general federal corporate tax rate effective July 1, 1988. This is a drop of 8 percentage points from the tax rate currently in effect.
- Phased reductions in the standard federal corporate tax rate applicable to Canadian manufacturing and processing income from the present rate of 30 per cent to 23 per cent by July 1991.
- The establishment, effective July 1, 1988, of a single preferential federal corporate tax rate of 12 per cent for income eligible for the small business deduction, including Canadian manufacturing and processing income. The

small business tax rate applies to Canadian active business income of up to $200,000 for each Canadian-controlled private corporation or associated group of such corporations.

- The 3-per-cent surtax on federal corporate income tax will be removed upon implementation of sales tax reform. It is not included in the tax rates described above.

**Background**

The current general federal tax rate is 36 per cent on corporate taxable income but lower rates apply to Canadian manufacturing and processing income and active business income of small businesses.

The reductions in federal corporate tax rates will provide a general incentive for investment and job-creating activity and will benefit a large number of taxpaying corporations. The continuation of lower tax rates for small business and manufacturing reflects the government's desire to enhance the international competitiveness of the manufacturing industry and to promote the growth of small business in Canada.

Lower corporate tax rates are central to reducing the extent to which the tax system influences business investment decisions. Combined with base broadening, lower corporate tax rates will result in a more effective use of Canada's resources and an increase in productivity.

The substantial tax rate reductions are also important in keeping the Canadian fiscal system competitive with those of our major trading partners. The rapid reduction of the corporate tax rate reflects the need to parallel actions in other countries, notably the United States. Without tax rate cuts, income-earning activity in Canada could be diverted elsewhere and corporations with operations in Canada and abroad could arrange their activites in such a way as to earn more income taxable abroad and less in Canada. The tax rate cuts proposed in tax reform are designed to avoid these undesirable effects.

## 2. Capital Gains of Corporations

The proportion of capital gains to be included in a corporation's income will be increased from one-half to two-thirds in 1988 and to three-quarters in 1990. Subject to a special exception for Canadian-controlled private corporations described in the next section, for the taxation years of corporations ending before July 1, 1988 – the date on which the general corporate tax rate is reduced to 28 per cent – the inclusion rate will remain at one-half. For taxation years commencing after June 30, 1988, the inclusion rate will increase to two-thirds and for taxation years commencing after 1989 the inclusion rate will increase to three-quarters.

However, for taxation years that straddle July 1, 1988, the percentage of any capital gain to be included in income will be determined by prorating the one-half

and two-thirds inclusion rates based on the number of days in the year that fall on either side of that date. For taxation years that straddle January 1, 1990, a similar proration will be made to determine the inclusion rate. These changes to the capital gains inclusion rates for corporations parallel the changes for individuals but the effective dates differ because of the different dates proposed for the tax rate reductions – January 1, 1988 in the case of the personal income tax and July 1, 1988 in the case of the corporate income tax.

### 3. Taxation of Investment Income of Private Corporations

As a consequence of reductions in tax rates and the reduced dividend tax credit, changes are proposed to the mechanisms that integrate the tax on private corporations and their shareholders.

The refundable portion of Part I tax paid by a Canadian-controlled private corporation on its investment income will be reduced from 25 per cent to 20 per cent of the amount of such income.

The rate of the refundable tax levied under Part IV of the Act on taxable dividends received by corporations will be reduced from 33 1/3 per cent to 25 per cent.

The rate at which the refunds of such tax are made on distributions will be reduced from $1 for every $3 of dividends paid by the corporation to $1 for every $4 of dividends.

The reduction in the refundable portion of the Part I tax will apply to investment income earned after 1987, and the reduction in the rate of the Part IV tax on dividends will be effective for dividends received after 1987. The reduction in the rate at which the refundable portion of Part I tax and Part IV tax (collectively referred to as refundable dividend tax on hand or "RDTOH") is refunded will apply with respect to dividends paid after 1987.

To maintain the integration of investment income earned, but not distributed, by a private corporation before 1988, a special computation of RDTOH of the corporation will be required as of December 31, 1987, and the amount so computed will be reduced by one-third. This adjustment is to ensure that the total tax paid by the corporation and an individual shareholder on investment income earned before 1988 and distributed after 1987 will approximate the tax that would be payable by the individual if he or she had earned the income directly before 1988 rather than through the corporation.

The general corporate rate reduction which is proposed to take effect on July 1, 1988 will be advanced to the beginning of 1988 with respect to the investment income, including taxable capital gains, of Canadian-controlled private corporations (CCPCs) in order to reflect the personal tax changes effective January 1, 1988. This avoids the need for a second set of adjustments to the refundable tax rules which would be required if the corporate income tax rate reduction did not apply to such income until July 1, 1988. In addition, the capital

gains inclusion rate for CCPCs will increase from one-half to two-thirds effective January 1, 1988. Thus for such corporations with taxation years that straddle January 1, 1988, the inclusion rate will be determined by prorating the one-half and two-thirds inclusion rates based on the number of days in the taxation year on either side of that date. As a result, the reduction in the tax rate on investment income and the increase in the capital gains inclusion rate for CCPCs are effective at the same time.

**Background**

The Income Tax Act currently provides that a Canadian-controlled private corporation is entitled to a refund of a portion of its Part I tax payable equal to 25 per cent of its net investment income. This refund preserves for investment income the integration of tax paid by these corporations and their individual shareholders.

The refund of this corporate tax is made only when the income is distributed to shareholders by way of dividends. The reason underlying the collection of tax at the highest corporate rate of tax on investment income, followed by the refund of the unintegrated portion of the tax at the time the income is distributed, is to reduce any tax deferral opportunities that would otherwise exist if such income were subject to lower corporate tax rates than those imposed at the personal level.

Part IV of the Act applies a refundable tax which is set at a rate – currently 33 1/3 per cent – that is approximately equal to the highest personal tax rate on dividend income.

Because of the reduction of corporate income tax rates and the dividend tax credit, the refundable portion of Part I tax paid by CCPCs on non-dividend investment income is reduced from 25 per cent to 20 per cent of the amount of such income. Also, because of the reduction in the effective rate of the maximum personal tax on dividend income, the rate of Part IV tax is reduced to 25 per cent.

Because the Part I refundable tax as well as the Part IV tax will be at a lower rate, the rate at which the refund of these taxes is to be made is correspondingly reduced.

## 4. Reducing Capital Cost Allowances

### (a) Overview

As an important step in broadening the corporate tax base to increase revenues and finance tax rate cuts, the fast write-offs for depreciable property through the capital cost allowance (CCA) system are being reduced.

The CCA system is the statutory method for writing off depreciable assets in determining a taxpayer's income. Individual assets are now assigned to one of

37 classes, with specified rates varying from 4 per cent to 100 per cent. A number of these CCA rates are being reduced.

The basic structural elements of the CCA system will remain in place. However, for assets acquired after 1989, CCA may not be claimed until the year in which the asset is put into use. The major changes in the CCA rates are summarized in the following table:

**Major Changes in CCA Rates**

| | Current CCA rate | Proposed CCA rate |
|---|---|---|
| Manufacturing machinery and equipment, | three-year straight line[1] | 25% declining balance |
| Manufacturing retooling | immediate write-off | subject to half-year rule |
| Resource extraction assets | 30% declining balance (plus immediate write-off up to income from new mine) | 25% declining balance (plus immediate write-off up to income from new mine) |
| Drillships and offshore platforms | 30% declining balance | 25% declining balance |
| Earth-moving equipment | 50% declining balance | 30% declining balance |
| Buildings | 5% declining balance | 4% declining balance |
| Satellites | 40% declining balance | 30% declining balance |
| Outdoor advertising signs | 35% declining balance | 20% declining balance |
| Certified Canadian films | 100% | 30% declining balance (plus immediate write-off up to film income) |
| Public utility property | 6% declining balance | 4% declining balance |

[1] Taking account of the half-year rule.

Generally, CCA deductions begin when an asset is acquired, with half the normal write-off allowed in the year of acquisition. Assets are pooled in a class and taxpayers are allowed to claim up to the maximum CCA specified by the tax rules. Most CCA rates are established on a declining balance basis, which means that the allowed percentage write-off for each class of property is calculated for any year by reference to the remaining unclaimed balance in the class at the end of that year.

The CCA system generally provides a somewhat accelerated tax write-off compared to the actual depreciation in the value of an asset over time due to wear and tear, obsolescence and declining productivity. Under the current system, the degree of accelerated write-off varies significantly among assets, creating incentives that can distort the investment decisions of taxpayers. The extent of these variations was documented in the discussion paper entitled "The Corporate Income Tax System: A Direction for Change" released in May 1985.

The proposed CCA rate changes will apply only to assets acquired after 1987. Assets purchased before 1988 may continue to be written off in the future at the current rate of write-off. Assets acquired after December 31, 1987 will be placed in new classes or existing classes with the appropriate lower rates proposed. For certain assets, the new rates will be phased in over a transitional period.

**Grandfathering Provisions**

The CCA rate reductions will not affect property acquired by a taxpayer after December 31, 1987 and before 1990:

- pursuant to an obligation in writing entered into by the taxpayer before June 18, 1987,
- that is a building, structure, plant facility or other property where the property was under construction by or on behalf of the taxpayer on June 18, 1987, or
- that is machinery or equipment that is a fixed and integral part of property under construction by or on behalf of the taxpayer on June 18, 1987.

The existing rules, which apply to retain the original prescribed class of property acquired from a non-arm's-length person or on a rollover basis, will be restricted to non-arm's-length acquisitions of property after June 17, 1987. Similar rules also apply to exempt property acquired on a rollover basis, or from a non-arm's-length person, from the application of the half-year capital cost allowance convention. For acquisitions after June 17, 1987, these rules will apply only to non-arm's-length transactions.

Currently, separate classes exist for satellites and pipelines. An election to classify property in separate classes will be provided for earth-moving equipment and outdoor advertising signs which can, in particular circumstances, experience abnormal depreciation. This separate class election will mean that a terminal loss

can be realized if the asset in the separate class is disposed of and actual depreciation in excess of that allowed for tax purposes has occurred.

### (b) CCA for Manufacturing and Processing Machinery and Equipment

The straight-line capital cost allowance rate for Class 29 manufacturing and processing machinery and equipment will be converted to a rate of 25 per cent on a declining balance basis, subject to transition rules described below. Class 29 assets such as industrial lift trucks, portable rental tools, and certain data processing equipment and systems software, will revert to Class 10 with a CCA rate of 30 per cent on a declining balance basis for new acquisitions.

It is also proposed to extend the half-year rule to special manufacturing tools – dies, jigs, patterns, moulds, lasts or cutting or shaping parts in a machine. Under the half-year rule, only half of the normal write-off is allowed in the year of acquisition.

Subject to the grandfathering rules described above, the new rates for manufacturing and processing machinery and equipment will apply to property acquired after 1987. Such property will be included in a new class which will be entitled to a 25-per-cent rate on a declining balance basis for years ending after 1990. For the 1988 year, the rate for the new class will be 40 per cent with rates of 35 per cent and 30 per cent for 1989 and 1990, respectively.

For taxation years which straddle January 1, 1989, the rate applicable to the new class will be determined on a proration based on a 40-per-cent rate for the number of days in the year that are before 1989 and a 35-per-cent rate for the number of days in the year that are after 1988. Similar proration rules will apply in other years of the transition.

For Class 29 assets which will qualify for Class 10, acquisitions after 1987 will be eligible for a similar transition with a 1988 rate of 40 per cent and a 1989 rate of 35 per cent. Similar proration rules will also apply.

All special manufacturing tools acquired after 1987 and not grandfathered will be subject to the half-year rule.

#### Background

Prior to 1972, the majority of Class 29 assets were written off on a 20-per-cent declining balance basis. Since that time, all machinery and equipment used primarily in manufacturing and processing in Canada has been assigned to Class 29 and has been eligible for a two-year write-off, subject to the half-year rule introduced in 1981.

Special manufacturing tools such as dies, jigs, patterns, moulds, lasts or cutting or shaping parts in a machine are included in Class 12 and eligible for full write-off in one year. Extending the half-year rule to these assets will spread the deduction over two taxation years.

### (c) CCA for Earth-Moving Equipment, Satellites and Outdoor Advertising Signs

The CCA rate for Class 22 earth-moving equipment (50 per cent) and Class 30 satellites (40 per cent) will be reduced to 30 per cent on a declining balance basis. In addition, the 35-per-cent rate for Class 11 outdoor advertising signs used to earn rental income will be eliminated and these assets will become Class 8 property entitled to a 20-per-cent rate on a declining balance basis.

Taxpayers may elect to depreciate earth-moving equipment and outdoor advertising signs in separate classes so that any actual depreciation in excess of that allowed for tax purposes will be claimable as a terminal loss when the asset is disposed of to an arm's-length party or is abandoned. The election must be made in the tax return for the first year in which the taxpayer is entitled to claim capital cost allowance in respect of the asset.

These reduced rates will apply to property acquired after 1987 other than property that is grandfathered. In the case of Class 22 earth-moving equipment, transitional rates of 40 per cent and 35 per cent will apply in the 1988 and 1989 years with the same proration mechanism as proposed for Class 29 manufacturing assets. The separate class election will apply to property acquired after 1987 that is not grandfathered.

#### Background

Currently, power-operated, movable earth-moving equipment, such as bulldozers, graders, and backhoes, is depreciable at a 50-per-cent rate on a declining balance basis. In most cases, this rate exceeds the economic depreciation of these assets although, depending on use, actual depreciation can vary widely. The proposed reduction in CCA rate for these assets is generally intended to ensure rates that are more in line with average depreciation experience.

Each satellite will continue to be depreciable in a separate class. Satellites are now eligible for a 40-per-cent rate on a declining balance basis. Generally, if a satellite successfully reaches orbit, the current rate exceeds that appropriate to its useful life. The risk of launch failure or malfunction will still be covered by the separate class provision which allows the taxpayer to claim a terminal loss in the year the satellite ceases to function. Under the proposal, satellites will be entitled to the same 30-per-cent rate accorded other high technology assets.

At present, outdoor advertising signs used to earn rental income are depreciable on a 35-per-cent declining balance basis. The range of actual depreciation for these assets can vary depending on location and other factors, but an appropriate average rate is 20 per cent. Rather than providing a significantly accelerated rate for all such assets, a separate class election for such property will allow taxpayers relief where the useful life of the asset is expected to be significantly below average.

**Separate Class Election**

Separate classes are already provided, both as a relieving measure (satellites and pipelines) and as a means of ensuring recapture of depreciation when a particular property is sold (rental housing and certified Canadian vessels). Under the separate class provision, costs of the individual assets in a specified class are not pooled. As a result, a terminal loss or a recapture of depreciation is recognized in the year the asset is disposed of. Under the general pooling of assets, applicable to most classes, terminal losses are recognized only when all the assets in a class have been disposed of. The optional separate class treatment will be beneficial in those circumstances where the depreciation provided by the basic write-off rate may be insufficient for particular assets due to special circumstances relating to their location or use.

### (d) CCA for Resource Extraction Assets

It is proposed to reduce the CCA declining-balance-basis rate for Class 10 and Class 28 resource extraction property from 30 per cent to 25 per cent. The existing additional allowance of expenditures up to the income from a new mine or major mine expansion under Class 28 will be retained. As well, the half-year rule will not apply to the additional allowance. As a result, when combined with other features of the income tax system, income of a mine will not be taxable until start-up expenditures have been recovered from production. The overall CCA rate for drillships and offshore production platforms will also be reduced from 30 per cent to 25 per cent.

The cost of mine shafts and main haulage ways or similar underground work undertaken after the start-up of production will be treated as Canadian development expense (CDE) eligible for a 30-per-cent declining balance rate. Overburden removal costs after the start-up of production will be treated as operating costs and deductible as a current expense.

The reduction in write-off rates from 30 per cent to 25 per cent will apply to property acquired after 1987 other than property that is grandfathered as described above. The exemption from the half-year rule for the additional allowance will apply to all property acquired after 1987. The new treatment for mine shafts and overburden removal costs will apply to costs incurred after 1987.

**Background**

Class 10 resource assets include on-site mine buildings and mining equipment, community property, mining machinery and equipment, railway property used in mining, gas or oil well equipment, property used for oil, gas and mineral detection, and heavy crude oil processing equipment. This class is depreciable on a 30-per-cent declining balance basis.

Class 28 includes resource extraction property that was acquired for a new mine, a major expansion of an existing mine or a tar sands project. Such property can be depreciated at the greater of a 30-per-cent declining balance rate or the income from the mine in the year.

Mine shafts and main haulage ways constructed after the start-up of mine production are generally of long-enduring value but are allowed a 100-per-cent CCA rate. As Canadian development expense (CDE), these expenditures will be deductible at a rate similar to other post-start-up capital expenditures in the resource sector. However, the present value of the deduction will be maintained since CDE is deducted directly from taxable income while CCA claims reduce the value of the 25-per-cent resource allowance deduction.

Overburden removal costs will remain deductible immediately, but treating such expenditures as an operating cost rather than a depreciable asset will ensure that non-taxable firms cannot carry forward these deductions indefinitely.

### (e) CCA for Buildings and Public Utility Property

The CCA rates for Class 3 buildings and Class 2 public utility property will be reduced to 4 per cent on a declining balance basis from the current rates of 5 per cent and 6 per cent respectively. Subject to the grandfathering provisions described previously, the new CCA rates will be effective for acquisitions after 1987. However, post-1987 additions and alterations to a building eligible for the 5-per-cent rate will also be entitled to the 5-per-cent rate to the extent of the lesser of $500,000 and 25 per cent of the building's capital cost at December 31, 1987 or the date of completion of its construction, whichever is later.

#### Background

Under current law, buildings are generally depreciated on a 5-per-cent declining balance basis. Building depreciation claimed by corporations on their financial statements is often significantly lower than is now permitted for tax purposes.

Public utility property is depreciable on a 6-per-cent declining balance basis. This includes electrical generating and distribution equipment, gas production and distribution equipment, water and heat distribution plants, and pipelines.

Currently capital cost allowance deductions for these assets exceed book depreciation for most companies. This difference is one of a number of factors that results in little or no tax being paid by a number of profitable firms in those sectors. The reduced CCA rate for these assets will be more in line with actual depreciation, and will contribute to broadening the tax base.

### (f) Put-In-Use Rule

A "put-in-use" rule will apply for the purposes of determining the year in which capital cost allowance (CCA) and investment tax credits may first be claimed.

Accordingly, taxpayers may not start claiming CCA and investment tax credits will not be earned, until the earlier of the year an asset is put in use and the year in which the construction of an asset by or on behalf of the taxpayer is completed and it is thus ready for use. For the purposes of these rules, buildings which are not completed will be considered to be put in use in the year in which substantially all of the building is used for its intended purpose.

The costs of a major renovation of a building will not be added to the capital cost of the building until the earlier of the year in which the renovation is completed or the year in which substantially all of the building is used for the purpose for which it was renovated. CCA will remain deductible during renovation in respect of the costs of the building exclusive of the renovation costs.

The put-in-use rule will apply to property acquired and renovation costs incurred after 1989. The half-year rule will continue but will apply after 1989 to the fiscal period in which an asset is placed in use.

The put-in-use rule will ensure better matching of income and expenses and is consistent with accounting rules for depreciation on financial statements. It is also consistent with the tax depreciation rules of most industrial countries. Among others, the United States, the United Kingdom, Germany, Australia, Ireland and New Zealand have similar rules.

**Background**

Under current rules, tax depreciation begins in the year in which an asset is acquired by a taxpayer. In many cases, the current rules result in the recognition of expenses considerably in advance of the associated revenues. This mismatching of revenues and expenses is exacerbated where the assets are not placed in service for an extended period of time – as may happen, for example, where equipment is bought and stockpiled, where property is considered to be acquired well in advance of the delivery date, or where assets take a long time to construct and taxpayers commence depreciation based on interim costs or progress billings. They also permit a deduction for depreciation before the asset begins to decline in value as a result of wear and tear occasioned by use.

The half-year rule, by which the amount of tax depreciation claimable in the year of acquisition is reduced to half the normal amount, now applies to most assets. This rule assumes that assets are acquired mid-way through a fiscal period. It avoids the complexity of a rule that would prorate the allowance based on the exact time when an asset is acquired.

## 5. Changes to Other Incentives

### (a) ITC: Rates

The rates of investment tax credit (ITC) are being reduced in line with corporate tax rates. This will maintain the same relative incentive to invest in the regions

and activities affected. It is proposed to reduce the rate of Atlantic Canada investment tax credit from 20 to 15 per cent, the rate for the special investment tax credit for manufacturing and processing investment in selected slower growth regions from 40 to 30 per cent, and the Cape Breton investment tax credit rate from 60 to 45 per cent.

The proposed changes will be effective for property acquired after 1988.

**Background**

The investment tax credit was introduced in 1975 at a rate of 5 per cent as a temporary measure to stimulate capital investment in the manufacturing, resource, farming and fishing sectors. Since that time, the credit has been extended to other activities and has been adjusted for investment in selected regions. The 1986 budget announced a phase-out of the general ITC (including the ITC for transportation and construction equipment) by 1989.

Investment tax credits directly reduce federal income taxes payable. They are earned on qualifying property and expenditures at rates that vary by region and type of investment or expenditure. The cost of depreciable property for capital cost allowance purposes or the deduction that may be claimed for a qualified expenditure is reduced by the amount of credit claimed. Unused credits earned in a year may offset federal income taxes payable in the seven subsequent years (10 years in the case of the Cape Breton investment tax credit) or the three preceding years.

The Atlantic Canada ITC rate is 20 per cent for qualifying property used in manufacturing, mining, oil and gas, agriculture, forestry and fishing in Atlantic Canada, including the Gaspé Peninsula and the Atlantic offshore.

In prescribed slower growth areas of Canada, a special 40-per-cent ITC is available for prescribed buildings, machinery and equipment used in manufacturing and processing, excluding initial processing operations in a resource-based industry.

A 60-per-cent ITC applies to property acquired after May 23, 1985 and before 1993 for use in Cape Breton in a project that is approved by the Minister of Regional Industrial Expansion before July 1, 1988.

As a result of the tax reform proposals and the measures announced in the 1986 budget the investment tax credit rates will be as set out in the following table.

The retention of the Atlantic Canada ITC, the Cape Breton ITC and the special regional ITC underscores the government's commitment to supporting regional economic development in Canada.

The net value of the ITC will be essentially preserved under the new rates when the changes to capital cost allowance and statutory tax rates are also taken into account. This is because the net value of the credit takes into account not only the

**Proposed Investment Tax Credit Rates, 1987-1989**

| | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|---|---|---|
| | (per cent of eligible investment) | | |
| Current 5-per-cent rate[1] | 5 | 3 | 0 |
| Current 7-per-cent rate[1] | 7 | 3 | 0 |
| Special regional rate for manufacturing in specified areas | 40 | 40 | 30 |
| Research and development | unchanged from current rates of 20, 30 and 35 depending on location and size of firm | | |
| Atlantic region | 20 | 20 | 15 |
| Cape Breton | 60 | 60 | 45 |
| High-cost exploration | unchanged from current rate of 25 | | |

[1] The February 1986 budget proposed to phase out the general rates of investment tax credit, as set out here.

taxpayer's tax rate but also the reduction in the value of CCA that may be claimed after the credit is claimed.

The current net value of the 20-per-cent ITC for a manufacturing firm is 11.8 per cent at the current statutory tax rate of some 45 per cent, taking into account the existing three-year write-off for machinery and equipment. The net value of the 15-per-cent investment tax credit at the new lower tax rate and lower write-off rate would be about 10.9 per cent. Moreover, given the reduction in statutory tax rates, the proposed credit will cover federal tax on approximately the same amount of income as currently.

**Net Value of the Current and Proposed Investment Tax Credit on $100 of Manufacturing Investment**

| | Current | Proposed |
|---|---|---|
| Investment | $ 100 | $ 100 |
| Investment tax credit | 20 | 15 |
| Present value of reduction in CCA | 18.2 | 10.7 |
| Tax value of CCA reduction (reduction in CCA times tax rate) | 8.2 | 4.1 |
| Net value of ITC | 11.8 | 10.9 |

*Note*: The combined federal-provincial tax rate is assumed to be 45 per cent at present and 38 per cent after tax reform. The present value of reduced CCA is calculated at a 10-per-cent rate of discount and takes account of the proposal in tax reform to change the timing of when ITCs reduce CCA.

### (b) ITC: Limits on Annual Claims

As part of the reduction in tax preferences and to ensure that more profitable corporations pay tax, it is proposed to limit the amount of investment tax credit (ITC) (including the credit for R&D and high cost exploration) that can be used to reduce a taxpayer's federal tax otherwise payable. The limit will apply both to the carry-forward of a taxpayer's existing ITC as well as to new ITC earned. In general, it is proposed to allow only one-half of a taxpayer's federal tax payable in a taxation year to be offset by the taxpayer's investment tax credit. However, a special rule will permit a full offset of federal tax for Canadian-controlled private corporations on their business income eligible for the small business deduction. Thus, for a Canadian-controlled private corporation, the limit for a year is 12 per cent of its income eligible for the small business deduction plus one-half of federal corporate taxes payable on other income.

For individuals and unincorporated businesses the maximum annual credit will be $24,000 plus one-half of federal tax payable in excess of $24,000. This amount corresponds to the $24,000 of credit available to small business corporations on their first $200,000 of business income.

In addition, the rule that requires the capital cost of a depreciable property to be reduced where a related ITC is claimed will be modified to limit the reduction to the related ITC claimed in preceding taxation years.

For ITC earned after April 19, 1983, any unclaimed portion of credits earned will now be eligible for a 10-year carry-forward. This extension from the current seven-year carry-forward permits further opportunity for claiming tax credits that previously were not subject to any restriction on amounts claimed.

The proposal to limit annual ITC claims to one-half of federal tax payable will be effective for taxation years ending after 1987. A proration will allow corporations with taxation years that straddle January 1, 1988 to fully offset that proportion of federal taxes otherwise payable in respect of the period before January 1, 1988. The proposal to reduce the capital cost of depreciable property only by the investment tax credit claimed in preceding years is effective for taxation years ending after 1987.

### (c) ITC: Changes to Refundability Provisions

Any investment tax credit that is unused in the taxation year in which it is earned is currently partially refundable. The refundability provisions had generally been scheduled to end in respect of qualifying property acquired or expenditures made after 1988.

Refundability of investment tax credits earned by large firms will generally be ended for property acquired or expenditures made after 1987 – one year earlier than previously scheduled. In the case of the tax credit for high-cost exploration, refundability will end for large firms for any taxation year commencing after 1987.

In the case of small corporations and individuals, refundability will be extended indefinitely at the current rate of 40 per cent of the ITC that cannot be used in the year it is earned. There will be no change to the rules that permit the full refundability of any unused portion of the 35-per-cent ITC earned on up to $2 million of R&D expenditures of a current nature made by small R&D corporations.

**Background**

Prior to 1983, the first $15,000 of ITC was claimable in full with further claims limited to one-half of a taxpayer's federal tax payable above $15,000. For ITC earned after April 19, 1983 there is currently no restriction on the amount that may be used to reduce federal income tax otherwise payable. If sufficient ITC is available, a corporation can now eliminate all its federal taxes.

The proposals to limit ITC claims will ensure that larger corporations will be unable to eliminate their full federal tax liability with their ITC claims and will thus increase the number of profitable firms that pay tax.

Currently, the capital cost of depreciable property must be reduced in the year a related ITC is claimed. This can result in a circular computation since the reduced depreciation results in more tax payable and more room to claim tax credits. To resolve this problem, it is proposed that the capital cost reduction that results from an ITC claim be limited to ITC claimed in a preceding taxation year.

The portion of refundable unused ITC earned in a taxation year is currently 40 per cent for individuals and small corporations and 20 per cent for large corporations. For small corporations, the 35-per-cent ITC for up to $2 million of current R&D expenditures is fully refundable. The refundability rate for the Cape Breton ITC and the high-cost exploration ITC is 40 per cent for all taxpayers. The proposals to end the refundability provisions for large corporations one year earlier than planned is part of the commitment to base broadening in tax reform. The indefinite extension of the refundability for small corporations and individuals will be of particular benefit to such businesses during their start-up phase.

**(d) Earned Depletion Allowance**

For certain exploration and development expenditures incurred in the mining and petroleum industries, taxpayers are now permitted an earned depletion allowance which, together with other existing write-offs, permits a total deduction in excess of amounts actually spent.

The earned depletion allowance is to be phased out by reducing the rate at which it can be earned from 33 1/3 per cent to 16 2/3 per cent for eligible expenditures incurred after June 30, 1988 and by eliminating the ability to earn depletion on expenditures made after June 30, 1989. Eligible expenditures incurred before July 1988 will continue to earn depletion at 33 1/3 per cent and the proposal will not affect the ability to claim unused amounts of depletion earned before July 1989.

The existing provisions that require the recapture of earned depletion by a taxpayer on a disposition of the related resource property will be phased out in a similar manner after June 30, 1988.

It is also proposed that the Canadian Exploration and Development Incentive Program, introduced to provide temporary assistance to exploration and development activity in the petroleum industry, be phased out over approximately the same period as earned depletion.

**Background**

Under present law, the depletion allowance is earned at the rate of 33 1/3 per cent of eligible expenditures on exploration and development of petroleum and mineral resources. The allowance can be deducted by a taxpayer in computing income, subject to certain restrictions. Eligible expenditures include:

- mining exploration expenses (so called "grass roots" exploration),
- mining pre-production development expenses and equipment costs for the processing of a mineral resource,
- oil sands mining exploration and development expenses and equipment costs,
- enhanced oil recovery exploration and development expenses and enhanced oil recovery equipment costs, and
- heavy crude oil upgrader costs.

Except for depletion earned on "grass roots" mining exploration expenses, a deduction in respect of a taxpayer's earned depletion allowance for a year may not exceed 25 per cent of the taxpayer's resource profits for the year. Depletion earned on "grass roots" mining exploration can be deducted up to a maximum of 25 per cent of a taxpayer's income from any source.

Notwithstanding the proposal to end earned depletion, the tax system will continue to recognize the depleting nature of natural resources through the accelerated deductions available for exploration and development expenditures in the mining and oil and gas sectors. Further, investors in flow-through shares will continue to have access to the 100-per-cent write-offs available for mining exploration and pre-production development expenses and for oil and gas exploration expenses, as well as for Canadian development expenses and Canadian oil and gas property expenses.

### (e) Flow-Through Shares and Partnership "At Risk" Rules for Resource Expenditures

**Overview**

The flow-through share and limited partnership mechanisms will be retained in tax reform. However, changes are proposed for both flow-through shares and

resource expenditures incurred by limited and certain other partnerships. Flow-through share arrangements permit shareholders of resource corporations to deduct resource expenditures (such as Canadian exploration expense) that are incurred by the corporation and are then renounced to the shareholders. Similarly, deductions for resource expenditures incurred by a partnership can be flowed out to its partners. These arrangements permit investors to use resource expenditures to shelter other income from tax.

**Flow-Through Shares**

It is proposed to limit the types of shares that qualify as flow-through shares by broadening the definition of "prescribed shares" that do not qualify for flow-through treatment. Under the new definition, flow-through share treatment will be denied for shares that carry any entitlement to a payment, repayment, loan or dividend or any retraction or conversion right. This includes the right to dispose of the shares for shares of another corporation that carry any entitlement to a payment, repayment, loan or dividend or are convertible or retractable (other than shares of a mutual fund corporation that are retractable for fair market value proceeds at the time of the retraction). A share will not be a prescribed share solely because of an arrangement between the first holder of the share and another person for the sale of the share for its fair market value at the time of sale.

It is also proposed that oil and gas exploration expenses incurred within 60 days after the end of 1987 and subsequent calendar years under a flow-through share arrangement be treated as if they had been incurred on the last day of the preceding calendar year.

**Limited Partnerships**

It is proposed that the existing "at risk" rules applicable to limited partnerships and certain other partnerships be extended to apply to resource expenditures incurred by partnerships. This proposal will limit a partner's share of resource expenditures incurred by a partnership to the amount of investment the partner has "at risk".

The new definition of a "prescribed share" will apply to shares issued after June 17, 1987 other than shares issued before April 1988

(a) under an agreement in writing entered into before June 18, 1987,

(b) in accordance with a prospectus, preliminary prospectus, registration statement or offering memorandum filed before June 18, 1987 with a public authority in Canada where the document was required by law to be filed before any trade in the shares could commence, or

(c) to a partnership where all partnership interests were issued in accordance with a prospectus, preliminary prospectus, registration statement or offering memorandum filed before June 18, 1987 with a

public authority, where the document was required by law to be filed before any trade in the partnership interests could commence and the shares were acquired in accordance with the terms of the document.

The existing definition of prescribed shares will apply to grandfathered shares issued after February 1986.

The proposal to treat oil and gas exploration expenses incurred within 60 days after the end of a calendar year as if incurred on the last day of the preceding calendar year will apply to expenses incurred after December 31, 1987.

The extension of the "at-risk" rules to resource expenditures will apply in respect of such expenditures incurred by a partnership after June 17, 1987 except where the partnership was carrying on business on that date. This exception will lapse if there is a substantial contribution of capital to the partnership or substantial borrowings by the partnership after June 17, 1987.

**Background**

The existing flow-through share provisions permit a principal business corporation to renounce its resource expenditures to its shareholders. The renounced expenditures are treated as having been incurred by the shareholders.

Certain "prescribed shares" do not qualify as flow-through shares. These shares are defined in the Income Tax Regulations and include shares that carry a guarantee, or a retraction or conversion right that is exercisable within five years after the date of their issue.

Currently, for tax purposes, "grass roots" mining exploration expenditures incurred after 1985 under a flow-through share arrangement within 60 days after the end of a calendar year are treated as having been incurred on the last day of that year. However, oil and gas exploration expenditures do not receive this special treatment and the proposed measure will remove this difference.

Resource expenditures incurred by a partnership are not deducted at the partnership level but flow out to the partners and are deductible as such in their hands.

The existing "at-risk" rules for limited and certain other partnerships were introduced in the February 1986 budget. These "at-risk" rules limit investment tax credits and business losses available to limited partners to the amount of their investment "at-risk". These rules do not apply to resource expenditures incurred by such partnerships.

The proposed changes to the prescribed share definition and the "at-risk" rules are complementary. The new definition will, for example, disqualify flow-through shares where the holder is given a put option for a predetermined amount. This will ensure that the investor acquires bona fide equity for which the investor is at risk under the flow-through share arrangement. This has the same effect as

applying the "at-risk" rules to resource expenditures incurred by limited and certain other partnerships.

### (f) Eligible Capital Property

The tax law provides special rules for business-related expenditures that are neither deductible in full, being of a capital nature, nor eligible for capital cost allowance. These expenditures on account of "eligible capital property" include goodwill, certain customer lists and trademarks and quota rights. One-half the cost of eligible capital property is added to a special pool and 10 per cent may be written off annually, on a declining balance basis.

It is proposed to increase the portion of an eligible capital expenditure that is added to the pool of cumulative eligible capital property from one-half to three-quarters. The portion of proceeds of disposition of an eligible capital property that is required to be deducted in calculating the pool will also be increased to three-quarters. The existing balance of a taxpayer's pool of cumulative eligible capital will be increased by one-half. These proposals are generally consistent with the proposed increases in the portion of a capital gain that is to be included in a taxpayer's income.

The rate at which eligible capital expenditures may be written off will be reduced to 7 per cent, on a declining balance basis. This rate reduction generally maintains the amount of the annual deduction.

For dispositions after June 17, 1987, a taxpayer will also be required to deduct, in calculating the balance of the pool of cumulative eligible capital, the applicable percentage of the proceeds of disposition of eligible capital property at the time of the disposition, rather than at the time at which the purchase price is required to be paid by the purchaser.

The increase from one-half to three-quarters in the cost added and proceeds subtracted from cumulative eligible capital and the reduced write-off rate will apply to fiscal periods commencing after June 30, 1988 for corporations and after 1987 for individuals and partnerships.

For existing pools, the amount of a corporation's opening cumulative eligible capital for its first fiscal period commencing after June 30, 1988 will be increased by one-half. For individuals, the adjustment will be made at the start of the first fiscal period commencing after 1987.

Under current rules one-half of an expenditure on eligible capital property is added to the pool of cumulative eligible capital and one-half of the proceeds of disposition are deducted from this pool. The balance of the pool is written off at a 10-per-cent rate, on a declining balance basis. Where the balance in the pool is negative at the end of a taxpayer's fiscal period, the negative balance must be included in the taxpayer's income.

The policy behind the treatment of the proceeds of disposition of an eligible capital property was that the proceeds should be deducted in determining a taxpayer's cumulative eligible capital at the time of the disposition because it represents, in large part, the recapture of a write-off that had previously been deducted. However, a court decision has effectively allowed taxpayers to defer recognition of amounts that are not receivable until a later year. This change is consistent with the treatment of depreciation recapture.

### (g) Buildings Claimed for R&D Tax Credits

It is proposed to exclude expenditures on buildings from the tax incentives for scientific research and experimental development (R&D) – the 20-per-cent investment tax credit and the 100-per-cent write-off. The incentives for other capital equipment such as machinery and equipment and structures (such as a wind tunnel or an experimental wind or hydro energy prototype) used for R&D will be retained. In addition, rental payments in respect of buildings will be ineligible for the R&D tax credit.

The proposal will be effective for buildings that are acquired after 1987 other than a building acquired after 1987 and before 1990

- pursuant to an obligation in writing entered into by the purchaser before June 18, 1987, or
- in respect of which construction commenced by or on behalf of the taxpayer before June 18, 1987.

Rent and lease expenses incurred after 1987 in respect of a building will not qualify for the R&D credit unless incurred under the terms of a lease entered into by the taxpayer pursuant to an agreement in writing entered into before June 18, 1987. This exception will not apply to expenses incurred under the renewal or extension of a lease after June 17, 1987.

Currently, taxpayers are allowed to deduct qualifying R&D expenditures of a current or capital nature. Capital R&D expenditures include the cost of buildings, structures, and machinery and equipment. Current and capital R&D expenditures also qualify for the 20-per-cent R&D tax credit while a 30-per-cent rate applies for R&D expenditures made in the Atlantic provinces and the Gaspé. A 35-per-cent rate applies to the first $2 million of current and capital R&D expenditures made in a taxation year by small corporations and the 20- and 30-per-cent rates apply to R&D expenditures in excess of this amount. The 35-per-cent tax credit for current R&D expenditures is fully refundable if the corporation cannot use it in the year it is earned.

Denying these tax incentives for the cost of R&D buildings will bring the tax treatment of R&D buildings in Canada more into line with that in other industrialized countries. Notwithstanding these changes, however, Canada will continue to offer one of the most favourable packages of R&D tax incentives

among the major industrialized countries. For example, the incremental R&D investment tax credit of 20 per cent in the United States applies only to current R&D expenditures. In addition, in Canada, the tax credit for R&D is applicable to all expenditures rather than only to incremental expenditures above a base amount.

## 6. Business Expenses

### Overview

Business expenses are incurred in order to earn income. The "matching" principle under accounting rules requires that expenses related to particular types of revenue be "matched" against these revenues, that is, deducted in the same period in which related revenues are recognized. Often this matching principle requires expenses to be capitalized and amortized over the income-producing life of the asset.

Tax rules are not always consistent with this matching principle. In certain cases, tax rules permit expenditures which are capital in nature to be deducted on a current basis. In other cases, tax rules permit expenditures to be deducted in advance of the earning of the related revenues. These circumstances permit substantial deferrals of taxation.

It is proposed to reduce the mismatching of revenues and expenses in several situations where there now are significant differences between accounting and tax treatment – in the deductions now allowed for interest on vacant land and so-called "soft costs" of real estate development, and in the deduction for expenses of issuing securities. The proposed changes are consistent with the objectives of base broadening, ensure that more profitable corporations pay tax, and bring the tax treatment more into accord with accounting principles.

### (a) Interest and Other Soft Costs

It is proposed that the rules which require that certain carrying charges in respect of vacant land be capitalized rather than deducted, be extended to carrying charges in respect of vacant land owned by a partnership or person in the business of the sale or development of land and to vacant land held in, but not used in, the course of a business. As well, it is proposed that the rules which require that taxpayers capitalize construction period "soft costs" be extended to land development corporations.

The new rules will apply to vacant land carrying charges and construction period soft costs incurred after December 31, 1987. However, during a transitional period, only a portion of the relevant costs will be subject to the capitalization requirements. The percentage of costs subject to the new rules will increase over a five-year period so that 20 per cent of the relevant costs for the calendar year 1988

will be required to be capitalized, 40 per cent for calendar year 1989, 60 per cent for calendar year 1990, 80 per cent for calendar year 1991 and 100 per cent after 1991. The relevant percentages will be prorated for fiscal periods that straddle a calendar year-end.

**Background**

Currently taxpayers holding vacant land are denied a current tax deduction for interest and property taxes, known as "carrying costs", to the extent that these costs exceed any income from the land. This rule does not apply to land used or held in the course of a business or to taxpayers whose business is the sale or development of land. It is proposed that this exemption be removed as well as the exemption for land held but not used in a business. Taxpayers will continue to be entitled to a current deduction for the carrying costs related to land, other than land inventory, used in a business.

In addition, under the existing tax law, principal business corporations (PBCs) are not subject to the rules which require other taxpayers to include "soft costs", including interest, in the capital cost of buildings under construction, renovation or alteration and the related land. It is also proposed that this exception for PBCs be removed.

A taxpayer who owns vacant land which is used in, or held for use in, a business carried on by the taxpayer, including a business involving the resale or development of land, may deduct the related interest costs and property taxes on a current basis. Similarly, a PBC or a partnership of PBCs may deduct construction period soft costs on a current basis.

Carrying charges on unused land and construction period soft costs are incurred to earn future income. To the extent that these costs are exempt from the existing capitalization requirements, the costs and the related revenues are, in large part, mismatched.

The nature of real estate is such that it can be largely debt-financed. In addition, vacant land is often held for several years before it is sold, and real estate projects may take long periods to construct. As a result, the carrying costs of unused land and the soft costs attributable to building construction often represent a significant portion of the cost of the property while the related income is not earned for several years. The effect of this mismatching of revenues and costs is to permit these costs to shelter other income from tax.

**(b) Expenses of Issuing Securities**

Expenses of issuing or selling shares, units of trusts, interests in partnerships or costs of borrowing money are generally capital in nature. As such, these expenses are currently deductible only because of specific provisions in the tax law. To achieve a better matching of expenses with revenues, these expenses will no longer

be deductible in the year incurred. Expenses relating to the issue of shares, partnership interests and trust units will be amortized over a five-year period. Expenses relating to borrowing funds will be amortized over the greater of five years and the term of the debt obligation including any renewal periods. However, any unamortized cost will be deductible in the year in which the borrowings are repaid.

The new rules will apply to issue expenses and other costs incurred after 1987 with respect to debt and other securities issued after that date.

**Background**

The existing rules permit taxpayers to deduct the costs of issuing securities or debt in the year incurred. Such costs include underwriting commissions and sellers' fees, legal and accounting fees, registrars' and transfer agents' fees, printing expenses and filing fees relating to the issue. The expenses of issuing trust and partnership interests are also deductible in the year incurred.

Issue expenses are generally capital in nature because the funds obtained generate revenues over future years. The ability to deduct issue expenses on a current basis permits taxpayers to use the deductions to offset income from other sources.

Since partnership or trust income is taxed in the hands of the partners or unit holders, the current deductibility of issue expenses means that partners and unit holders are effectively able to deduct part of their investment costs. This facility has added to the tax advantages of tax-motivated investments. For example, syndicators of real estate buildings have been able to pass on deductible issue expenses to investors by having the buildings constructed by a partnership.

## 7. Reserves of Financial Institutions

### (a) Overview

Reserves play an important role for financial intermediaries in determining the amount of income to be taxed in a year. In general, a reserve may be deducted from income in the current year to reflect either a reduction in the value of an asset (e.g., reserve for loan losses) or an increase in a liability (e.g., reserve for future claims under insurance policies). For lenders, the value of certain loans will be reduced, for example, when interest payments are in arrears and where little prospect exists for the collection of the full amount of the outstanding loan. For insurance companies, reserves recognize the fact that a large portion of their income, comprised primarily of premiums and investment income, must be set aside in a reserve to fund future claims.

The existing provisions relating to reserves have been examined in light of two broad objectives: to ensure that the amounts of the permitted reserves are such as to prevent tax deferral opportunities and to ensure consistency of tax treatment among competing financial institutions.

The government has announced in the paper *New Directions for the Financial Sector* that financial institutions will be allowed to compete in significantly more areas than previously. Given this context, it would be inconsistent for the tax system to continue to provide different reserves for tax purposes for institutions competing in the same marketplace.

A review of the deduction of reserves for tax purposes has found the current provisions to be deficient in a number of respects. For example,

- the deduction for loan losses allowed to banks is different from that allowed for competing financial institutions and provides an opportunity for the deferral of tax;
- trust, mortgage loan, insurance companies and credit unions are allowed a reserve for doubtful accounts based on a formula which generally exceeds actual experience;
- insurance companies are allowed a reserve in one year for policy dividends to be paid in the next year, even though only a portion of the liability will have accrued at the year-end; and
- insurers do not always discount their liabilities in respect of expected future claims and thereby claim higher reserves than the value of their future liabilities.

In general, it is proposed that loan loss reserves be based on the actual experience of financial institutions rather than on arbitrary formulas. Adjustments will also be made to insurers' reserves to better match underlying income and expenses. Over all, the proposals will reduce the amount of reserves permitted to financial institutions in computing income for tax purposes and, as a consequence, will broaden the tax base for this low taxpaying sector. In the absence of transition rules, this reduction in reserves would be reflected as an increase in income in the year the change was effective. This would create a significant one-time tax liability. To spread this impact over a number of years, transition rules will be provided.

The following sections describe in detail the various changes to reserves which are being proposed. The final section describes the transition provisions.

### (b) Loan Loss Reserves of Banks

A number of tax provisions relating to reserves have application only for the banks. These are based on the regulatory rules established by the Inspector General of Banks. These rules will no longer be used for tax purposes in order that all competing financial institutions be treated in a similar fashion.

Tax deductibility will be eliminated for amounts transferred from retained earnings into the special contingency reserve. This reserve may be built up to the amount of the Prescribed Aggregate Reserve (PAR) limit. Transfers to this

reserve are referred to as "PAR transfers". Banks will no longer use a five-year averaging formula in calculating their loan loss provisions for tax purposes. Instead, a deduction will be allowed for tax purposes in the year debts are established to become bad or doubtful.

These measures will become effective for taxation years beginning after June 17, 1987 and ending after December 31, 1987. The transition rules applying to these changes are described below.

**Background**

Currently, the tax deductions with respect to loan losses are based on rules set out by the Inspector General of Banks. One aspect of these rules are the PAR transfers. The PAR transfer is a deduction in respect of a general contingency, namely that loan losses might be significantly higher than the amount for which the banks already are providing in their specific and general provisions for doubtful debts. Given the responsibilities of the Inspector General of Banks with respect to the solvency of Canadian banks, it may well be appropriate to require a portion of retained earnings of a bank to be set aside for such a general extra contingency without affecting the reported earnings of the bank. However, it does not follow that the tax system should allow a full deduction against current income of amounts in respect of all such contingencies.

Eliminating tax deductibility of PAR transfers of banks is one element in placing all financial institutions on an equal footing with respect to the tax treatment of loan losses. The PAR transfer does, however, perform one function that is not contingent in nature: it provides the banks a tax deduction in the event that their actual loss experience exceeds the five-year average loan loss experience recorded for accounting and tax purposes. The proposal to deduct bad and doubtful debt losses as they are established will replace this function of the PAR transfer.

### (c) Tax Treatment of Doubtful Debts

The proposed changes to the tax treatment of doubtful debts place all financial institutions (and others part of whose ordinary business includes the lending of money) on a consistent basis. The permitted reserve deduction in respect of doubtful debts arising from loans made in the ordinary course of business will now be related to the actual loan loss experience of the financial intermediary. The formula provisions for trust and loan companies (section 33 of the Income Tax Act), credit unions (section 137) and life insurance companies (section 138) will be repealed.

Doubtful debts may be established, depending upon the nature of a loan, on the basis of a loan-by-loan examination, or, where this is not feasible, on a pooled basis.

Where a financial intermediary establishes a doubtful debt reserve in respect of aged pools of non-performing loans taking into account historical recovery rates, a

full doubtful debt reserve will be permitted provided the criteria set out by Revenue Canada in Interpretation Bulletin 442 are met and the amounts are reasonable. Similarly, a full deduction will be allowed for the general provisions required by the Inspector General of Banks with respect to loans made to borrowers in a group of 34 heavily indebted countries.

In cases where the reserves are based on an analysis of individual loans with unique characteristics and circumstances, it may not be possible to use a pooling approach to take into account an historical recovery rate. In such cases, the full deduction of a reserve for any particular loan can provide, in aggregate, a reserve in excess of eventual losses experienced, even though the deduction taken in each particular case is reasonable in the circumstances. Though subsequent recoveries are included in income for tax purposes, the taxpayer may have benefited from a tax deferral. A prescribed recovery rate will be established to reflect the average rates that have been observed historically, in order to provide a mechanism for eliminating the deferral of tax while taking into account differing circumstances in an administratively manageable manner.

The proposals apply with respect to taxation years beginning after June 17, 1987 and ending after December 31, 1987. The transition rules applying to these changes are described below.

**Background**

The current tax treatment of doubtful debts varies widely depending on the type of financial intermediary.

- Banks are permitted to establish doubtful debt reserves which become a component of the tax-deductible five-year average loan loss experience required by the Inspector General of Banks.

- Taxpayers whose business includes the lending of money on security (primarily trust and mortgage loan companies) may claim a deduction in respect of doubtful loans calculated using a formula provided for under section 33 or claim deductions for loans established to be doubtful under paragraph 20(1)(l) of the *Income Tax Act*.

- Credit unions have the choice of claiming a deduction in respect of doubtful loans calculated using a formula provided for under section 137 or utilizing the provision found in paragraph 20(1)(l).

- Life insurance companies may claim a deduction in respect of doubtful loans based on a formula provided under section 138.

- Other taxpayers whose ordinary business includes the business of lending may claim a deduction in respect of a doubtful loan under paragraph 20(1)(l).

Sections 33, 137 and 138 permit the taxpayer to build up a reserve of 1 1/2 per cent on the first $2 billion and 1 per cent thereafter of eligible assets.

However, the eligible assets in each of these sections differs. Paragraph 20(1)(l) permits the taxpayer to establish a "reasonable amount as a reserve for doubtful debts".

The result is that the permitted reserve in respect of doubtful debts in a portfolio of loans differs depending on the type of financial intermediary.

### (d) Life Insurance Policy Reserves

It is proposed that the basis of calculating maximum tax actuarial reserves for life insurance policies be altered. The current one-year preliminary term method for calculating policy reserves of life insurance corporations will be changed to a 1 1/2-year preliminary term method. Under such a method, no policy reserve will be allowed in the first 1 1/2 years of a policy. This proposal will produce a better matching of income and expenses for tax purposes.

The proposal applies with respect to taxation years beginning after June 17, 1987 and ending after December 31, 1987 and will apply to all policies subject to the current one-year preliminary term method. Transitional rules will apply to the reduction in reserves for existing policies resulting from this change.

#### Background

Life insurance companies are entitled to deduct in computing their income for tax purposes the increase in their reserves in respect of future liabilities to policyholders. The maximum tax-deductible actuarial reserve permitted for ordinary life insurance policies is calculated on the one-year preliminary term method, under which no policy reserve is allowed in the first year of a policy. This treatment recognizes that acquisition costs of selling the policy, which currently are written off immediately, generally exceed the initial annual premium in the first year of the policy.

In addition, further changes to reserves and the treatment of policy acquisition costs will be examined in light of the review being undertaken by the Department of Insurance in consultation with the accounting and actuarial professions with respect to an appropriate basis for calculating policy reserves for financial statement purposes.

### (e) Life Insurance Policy Dividend Reserve

It is proposed that the amount of the allowable policy dividend deduction for any taxation year will be equal to the amount of policy dividends paid or accrued during the year in favour of the policyholder. As a result, the existing policy dividend reserve will be eliminated. Only the portion of a policy dividend to be paid after the end of the year that has accrued in favour of the policyholder before the end of the year may be deducted in the year. For example, for an insurer with

a calendar year-end, three-quarters of the amount of a dividend payable at the end of the following year would be deductible for a policy with a March 31 anniversary date. In addition, no deduction will be allowed to the extent that the policy dividend has been provided for in the policy reserve.

The proposal will apply with respect to taxation years beginning after June 17, 1987 and ending after December 31, 1987. The transition rules applying to these changes are described below.

Life insurance companies are allowed to deduct their policy dividends that become payable before the end of the year in calculating their income for tax purposes. They are also allowed to deduct the increase in their policy dividend reserve for policy dividends that will become payable in the following year. The current system results in the deduction of a reserve in a year for a portion of the policy dividend which accrues to the policyholder in the following year.

**(f) Unpaid Claim Reserve**

It is proposed that the deduction allowed with respect to reserves for unpaid insurance policy claims for expected future payments be required to be discounted for tax purposes to achieve a more appropriate measure of the expected future liability facing the company.

Each insurance company will apply discounting with respect to its own historical claim payment experience. The discounting methodology will be applied for each line of business and an appropriate discount rate will be prescribed based on the expected period until claim settlement.

The proposal will apply with respect to taxation years beginning after June 17, 1987 and ending after December 31, 1987. The transition rules applying to these changes are described below.

Property and casualty insurance companies and life insurance companies are entitled to deduct in computing their income for tax purposes the increase in their reserve in respect of claims reported but not paid and claims incurred but not reported. The reserve must be reasonable and may not exceed that reported to the regulatory authority. The unpaid claim reserve was instituted in 1978 to recognize the deductibility of reserves for both unpaid claims and for claims incurred but not reported in respect of incidents occurring during a taxation year.

Currently, the tax deduction for the unpaid claim reserve is calculated based on the full amount of anticipated unpaid claims, even though the claims may not be paid until some time in the future.

**(g) Transition: Reversal of Reserves**

The pre-reform tax rules have permitted financial intermediaries to establish various tax deductible reserves in respect of reductions in asset value or increases

in future liabilities. Usually, the current year's reserves are deducted in computing income while the previous year's reserves are included in income. The immediate application of the proposals that the deductions for reserves and the Tax Allowable Appropriations for Contingencies (TAAC) accounts of banks be reduced or eliminated could cause a significant financial impact on particular financial intermediaries. Consequently, it is proposed that the impact be moderated by spreading out the increased income over a five-year period.

**General Approach**

For each of the financial intermediaries, the total adjustment will be based on a recomputation of the affected reserve at the end of the taxation year immediately preceding the implementation of the new rules. In general, the difference between the reserves and, in the case of banks, the TAAC account, taken at the end of that taxation year and the reserve for that year calculated on the basis of the proposed changes will be brought into income in the first year subject to transitional relief. The total difference in reserves will then be reduced by the sum of the unclaimed non-capital loss carry-forward and the undeducted amounts of five-year average loan loss experience and undeducted PAR transfers of the banks, and the remainder, if any, will be allowed as a deduction in the first taxation year in which the proposals are effective. The amount thus allowed as a deduction will then be brought into income to the extent of 15, 25, 25 and 35 per cent thereof over the four following taxation years.

To provide fair treatment to financial intermediaries whose taxation year does not coincide with the calendar year, the portion of the transitional relief required to be brought into income after the first transition year will be prorated on the basis of the overlap between the tax year and the calendar year.

## 8. Life Insurance Company Taxation

### (a) Definition of Canadian Investment Income

Special tax rules exist for determining the amount of gross investment revenue attributable to Canadian insurance businesses carried on by resident multinational life insurance corporations and non-resident insurance corporations. It is proposed that these rules be altered to ensure that an appropriate amount of investment revenue and security gains are subject to taxation in Canada.

The current system for determining the Canadian investment fund (CIF) and designating investment property will be retained. However, rules similar to the equity-limit rule will be adopted to restrict the amount of rental real estate assets that may be designated by the insurer.

Rules will also be introduced to ensure that an appropriate portion of the insurer's net investment income is attributed to the Canadian business. This will be accomplished by requiring that a minimum amount of net investment revenue

(gross investment revenue less related interest and other expenses) must be included in Canadian income.

This minimum amount will be calculated separately for Canadian equity property and rental real estate and will be based on average net investment income returns for all Canadian equity property and all Canadian rental real estate respectively. A reduced CIF will then be calculated by deducting from the CIF otherwise determined the value for the year of Canadian equity property and Canadian rental real estate designated by the insurer. The average net investment income return earned by life insurance companies on all Canadian investment property other than Canadian equity property and Canadian rental real estate will be applied to the reduced CIF to produce the required net investment income yield for such other property. The aggregate of these three minimum net investment income amounts will be compared with the net investment income generated by the investment property designated by the insurer. If a deficiency exists, the insurer will be required to designate additional assets to achieve the minimum net investment income target. A similar rule will apply for gains on the disposition of investment property. In addition, certain consequential and other changes relating to the determination of the income of the Canadian operations of multinational insurers will be made. Technical details of these changes will be discussed with industry shortly.

The changes proposed will apply with respect to taxation years beginning after June 17, 1987 and ending after December 31, 1987. Special transition measures will apply with respect to these changes.

**Background**

Resident multinational life insurance companies and non-resident insurance companies carrying on business in Canada are exempt from tax on income from their foreign operations. Currently, there are specific tax rules to determine the amount of gross investment revenue attributable to a Canadian insurance business and includable in Canadian income. These rules involve the computation of a "Canadian investment fund" (CIF) for the year, the amount of which represents the total value for the year of investment property that must be designated by the insurer as property used or held in a Canadian business. The gross investment revenue generated from such designated investment property is reported as Canadian income. The CIF is determined differently for resident multinational life insurers and non-resident insurers but is designed to produce similar results – a proper allocation of investment property to Canada.

Insurance companies currently have flexibility in designating assets for Canadian operations. The flexibility in the rules allows insurance companies to designate assets with lower yields or assets which generate low tax revenues such as Canadian stocks generating tax-free dividends.

The proposals do not require a totally new approach to the calculation of the investment income attributable to Canadian operations. They correct the

deficiencies of the current system by requiring a minimum amount of net investment income and gains to be reported in Canada.

In designating assets to the CIF, insurance companies will now have to meet a value test, a net investment revenue test and a minimum amount of gains test. These tests will ensure that an appropriate amount of Canadian income is reported by the insurer. The change will affect only those insurance companies which operate both in Canada and abroad.

### (b) Investment Income Tax

A special investment income tax will apply to investment income accruing to fund insurance liabilities of life insurance companies.

The rate of tax will be 15 per cent. Investment income accruing to fund liabilities attributable to the companies' annuity business will be exempt from the tax. In addition, the tax will not apply on investment income related to fixed contractual liabilities entered into before January 1, 1988. Deductions will be allowed from the investment income tax base for expenses associated with earning Canadian investment income and for business income of life insurance companies already subject to tax under Part I of the *Income Tax Act*.

The proposal will apply with respect to taxation years beginning after June 17, 1987 and ending after December 31, 1987. The rate will be phased in over a period of five years with a rate of 3 per cent in 1988, 6 per cent in 1989, 9 per cent in 1990, 12 per cent in 1991 and 15 per cent in 1992 and subsequent years.

#### Background

A similar 15-per-cent tax on investment income of life insurers was in place between 1969 and 1978. The new investment income tax will be an improved version of the tax in place before 1978. The current exemption from tax of investment income built up in life insurance policy reserves creates a bias in favour of insurance. The new tax will ensure that the investment income accumulating over the years in the policy reserves of life insurance companies bears a reasonable level of tax.

# Chapter 6: Tax Avoidance and Compliance

The government has been concerned for some time about tax avoidance arrangements that erode the tax base and undermine the fairness of the Canadian tax system. The fundamental principle that the tax system should be, and should be seen to be, fair is essential to the integrity of our self-assessment system.

Many opportunities for tax reduction occur as a result of sophisticated strategies that often involve the combined or serial application of various technical provisions to yield unintended tax advantages. These arrangements are generally carried out primarily for tax advantage and certain elements of the arrangement often have no genuine business purpose. The important goal of tax system fairness requires action to curtail the increase in this type of tax avoidance activity.

The government has recently introduced detailed rules to prevent specific types of tax avoidance transactions such as loss trading, claims of losses and tax credits through limited partnerships for more than investors had at risk, and carve-out arrangements whereby profitable resource companies transferred properties to other companies with tax losses in order to reduce tax. These rules were necessary because the existing statutory provisions were inadequate to prevent such tax avoidance arrangements. Although such detailed rules are sometimes required, they are not always desirable. Technical anti-avoidance rules make the tax system more complex; they sometimes create additional unintended loopholes, and they do not deal with transactions completed before the amendments become effective.

Further, while judicial limits on tax avoidance activity in Canada continue to evolve, Canadian courts have consistently rejected the absence of a business purpose as a basis on which to curtail tax avoidance transactions.

The present method of dealing with tax avoidance activity needs to be improved. Consequently, measures are proposed to enhance the existing anti-avoidance provisions and to alter requirements for information reporting and penalties. The proposed measures include:

- the introduction of a new general anti-avoidance rule to prevent artificial tax avoidance arrangements;
- the repeal of certain specific anti-avoidance rules that will no longer be necessary in light of the introduction of the general anti-avoidance rule;
- amendments to reinforce other specific anti-avoidance rules;
- expanded information reporting requirements; and
- selective increases to, and a rationalization of, existing tax penalties and offences, particularly for chronic non-compliance by taxpayers.

The proposed measures will reduce the recent legislative trend toward an array of specific anti-avoidance rules and the resulting increase in complexity of our tax laws. These measures will improve the government's ability to deal more effectively with chronic non-compliance and will provide a new statutory basis for the courts to rule against artificial tax avoidance arrangements.

## General Anti-Avoidance Rule

The government believes that the existing provisions of the Income Tax Act are inadequate to deal with a number of blatant tax avoidance arrangements. The existing subsection 245(1), which disallows any deduction for a disbursement or expense that would reduce income artificially or unduly, is of limited application.

The government is convinced that a change in direction is required to reduce what was succinctly described by the Supreme Court of Canada in the *Stubart* case (*Stubart Investments Ltd.* v. *The Queen*) as the "... action and reaction endlessly produced by complex, specific tax measures aimed at sophisticated business practices, and the inevitable, professionally guided and equally specialized taxpayer reaction."

Therefore, the government proposes to repeal subsection 245(1) of the Income Tax Act and some other anti-avoidance rules aimed at specific types of avoidance and to introduce a new general anti-avoidance rule which is intended to prevent artificial tax avoidance arrangements. The new general anti-avoidance rule is intended to strike a balance between taxpayers' need for certainty in planning their affairs and the government's responsibility to protect the tax base and the fairness of the tax system. Not all tax avoidance transactions are artificial. The new rule will establish limits to acceptable tax avoidance.

This new general anti-avoidance rule is to be reflected in a proposed new section 245 of the Income Tax Act. A draft of the proposed new section, together with detailed explanatory notes, is set out in Annex 1 to this paper.

Generally, the new rule will provide that an avoidance transaction, as defined, is to be ignored for tax purposes. The result is that a taxpayer's tax position is determined without reference to the transaction. For the purposes of the new rule, an avoidance transaction will be defined in a way that introduces a statutory business purpose test and a statutory concept of step transaction into Canadian tax law.

It is recognized that the introduction of the new rule will inevitably carry with it a degree of uncertainty that in some cases can only be clarified through judicial interpretation of specific cases. To minimize this uncertainty to the maximum extent possible, the detailed explanatory notes in Annex 1 describe the new rule in some detail and how it is intended to deal with artificial tax avoidance arrangements. As well, to assist taxpayers in better understanding the proper interpretation of the new rule, one or more interpretation bulletins or circulars will be issued as to the applicability of the new rule in certain circumstances.

## Overhaul of Specific Anti-Avoidance Rules

The Income Tax Act currently contains specific anti-avoidance provisions that are designed to limit tax avoidance in particular circumstances. Some of these provisions are deficient and have seldom been applied. Others may become unnecessary when the new general anti-avoidance rule is introduced. To minimize the uncertainty caused by the new general anti-avoidance rule and to simplify the tax law and its administration, some of these specific rules will be reviewed to consider whether they should be repealed or revised. Some specific rules that are being considered in this review include:

- subsection 55(1), which deals with the artificial or undue reduction (increase) in a capital gain (loss);
- subsections 56(3) and 56(4), which deal with income or profits of a taxpayer that are diverted to another person;
- section 68, which deals with the reasonable allocation of the purchase price of property;
- section 69, which deals with non-arm's length transfers;
- subsection 245(1.1), which deals with the conversion of income into capital gains; and
- subsection 245(2), which deals with the conferral of benefits on one taxpayer by another.

Further, some of the existing specific provisions will be strengthened to correct potential weaknesses and anomalies that have been identified by the tax administration, taxpayers and tax advisers. In particular, it is proposed to amend the associated corporation and related person rules so that they operate more effectively. Because of apparent weaknesses in these rules, a single economic entity can gain multiple access to the small business deduction which provides special low tax rates for active business income of Canadian-controlled private corporations below $200,000 a year.

## New Information Reporting Requirements

The government also proposes to introduce a series of new tax reporting and compliance measures. New reporting mechanisms will:

- extend the current requirement to provide Social Insurance Numbers or other taxpayer identification numbers on tax information slips reporting interest on bearer debt securities to other categories of reported income;
- require the reporting by investment dealers and other financial institutions of information relating to transactions involving shares, bonds, options, futures and other securities on behalf of taxpayers;

- require information reporting by tax shelter promoters and by partnerships;
- require information reporting relating to cross-border transactions and provide access to foreign-based information and records.

In addition, legislative amendments will be introduced to increase the effectiveness of certain penalty provisions of the Income Tax Act. A more detailed description of these proposed changes is set out in Annex 2 to this paper.

# Chapter 7: Conclusion: Next Steps

The proposals for reform of Canada's income tax system set out in this paper were developed with the benefit of recommendations received from groups and individuals in every region of Canada during a lengthy and comprehensive consultation process. The government believes that these proposals to lower tax rates and reduce tax preferences, taken together, respond to the desires for reform of many Canadians. Over all, the reform package will result in a tax system that is fairer, better balanced, more effective, more understandable and more appropriate to Canadian needs and priorities.

Even before the reforms to the federal sales tax are completed and the second stage of reform has concluded, the benefits of reform of the personal and corporate income tax will be clear and widely felt. Taxes will be reduced for the vast majority of Canadians who have not made extensive use of special tax deductions and credits. Investments and business decisions will be based on less biased, more understandable tax provisions, and the environment for economic growth and job creation will be enhanced. Through more use of tax credits and other measures, more resources will be directed equitably to the individuals and families who need them most, in accordance with our social priorities. Government will have a more stable source of revenues to promote the economic and social priorities of all Canadians.

To achieve these results, the government intends to act expeditiously to implement the income tax reform proposals. In general, the measures set out in this paper will become effective starting in the 1988 taxation year. The government welcomes comments over the next few months on the best means of implementing the measures. These comments will be of assistance in the preparation of legislation to give effect to the proposals. The government intends to bring forward Ways and Means Motions to Parliament by the end of 1987. It also intends to ask the Standing Committee on Finance and Economic Affairs of the House of Commons to review this paper. This review will provide members of Parliament and the general public with opportunities to comment on the proposals for tax reform before they are put into effect.

# Annexes

# Annex 1

## General Anti-Avoidance Rule: Explanatory Notes

Proposed new section 245 is a broad general anti-avoidance rule which is intended to prevent artificial tax avoidance transactions or arrangements but at the same time is not intended to interfere with legitimate commercial and family transactions. Consequently, the rule proposed seeks to distinguish between legitimate tax planning and artificial tax avoidance so as to establish a reasonable balance between the protection of the tax base and the need for certainty for taxpayers in planning their affairs.

Proposed section 245 represents a different approach to anti-avoidance measures. It introduces the concepts of "bona fide business purpose" and "step transaction" into the *Income Tax Act*. General comments on the proposed rule and the reasons for its introduction are discussed below.

Proposed subsection 245(1) provides that an avoidance transaction is to be ignored in determining the income, taxable income, tax payable or other amount payable of, or refundable to, any person under the Act. For this purpose, a definition of an avoidance transaction is provided in proposed subsection 245(2).

Proposed subsection 245(1) also provides that an avoidance transaction will be ignored for income tax purposes despite the fact that the transaction, or some part of it, is expressly dealt with in other sections of the Act. Most transactions that comply with the express provisions of the Act are not intended to be affected by the application of the general anti-avoidance rule. For example, a transaction that qualifies for a tax-free rollover under an explicit provision of the Act and that is carried out in accordance with the letter and the spirit of that provision will not be subject to proposed section 245. However, where the transaction is part of a series of transactions designed to avoid tax, the rule may apply. If, for example, in contemplation of a sale of property to a third party, the taxpayer first transfers the property to a shell corporation in exchange for shares and subsequently sells the shares in order to convert an income gain into a capital gain, the proposed section may apply.

Proposed subsection 245(1) applies as a provision of last resort after the application of the other provisions of the Act. It is not intended to be applied as an alternative to other specific anti-avoidance provisions. Consequential amendments will be made to other statutory provisions, such as subsections 247(1) and 103(1), clarifying that those provisions are to be applied before proposed section 245.

If a transaction is an avoidance transaction, it is ignored for tax purposes. In effect, the tax consequences – the income, taxable income, tax payable and any other amount payable of, or refundable to, the parties to the transaction and any other relevant persons – are determined as if the transaction had not occurred. The section does not permit the "recharacterization" of a transaction for the purpose of determining whether or not it is an avoidance transaction. In other words, it does not permit a transaction to be considered to be an avoidance transaction because some alternative transaction that might have achieved an equivalent result would have resulted in higher taxes. However, the Minister of National Revenue is required to determine the income, taxable income, tax payable or other amount payable of, or refundable to, any person, ignoring the avoidance transaction on a basis that is reasonable in the circumstances. This "reasonable basis" approach recognizes that it is not possible to prescribe the appropriate tax consequences for the range of avoidance transactions to which the rule might apply.

By virtue of proposed subsection 245(4), the Minister may, *inter alia*, disallow all or part of any deduction in computing income, taxable income, or tax payable, allocate all or part of any deduction, income, loss or other amount to any person or recharacterize a payment or other amount. A taxpayer has the right to dispute, through the ordinary notice of objection and appeal procedures, not only the determination that a transaction is an avoidance transaction, but also the Minister's determination of the appropriate tax consequences ignoring the avoidance transaction.

Proposed subsection 245(2) defines an avoidance transaction on an inclusive basis. It is expected that whether or not a particular transaction is an avoidance transaction will be determined on the basis of many factors, including the particular transaction, its form and substance and the expressed intent of the relevant provisions of the Act, but the definition is intended to differentiate between artificial tax avoidance transactions and legitimate commercial and family transactions.

Generally, for the purposes of proposed section 245, a transaction is defined to be an avoidance transaction if it has certain specified results, namely a significant reduction, avoidance, deferral or refund of tax and is not carried out primarily for bona fide business purposes. The reduction in tax must be significant. Rules are not provided as to what constitutes "significant"; this question must be determined in each case on its particular facts and it must be determined after the application of all the other provisions of the Act. For example, if a transaction results in an unreasonable deduction, section 67 is first applied to reduce the deduction to a reasonable amount. Only after the reduction would proposed section 245 be applied to determine if the transaction, by its nature and not its quantum, is an avoidance transaction because it results in a significant reduction of tax.

The reference to "other amount payable under this Act" is intended to cover interest, penalties, the remittance of source deductions and other amounts that do not constitute income tax payable.

Under proposed paragraph 245(2)(a), a transaction that results in a significant reduction, avoidance, deferral, or refund of tax is considered to be an avoidance transaction unless the transaction may reasonably be considered to have been carried out primarily for bona fide business purposes. In effect, this aspect of the definition of an avoidance transaction introduces a statutory business purpose test. A tax avoidance transaction will be disregarded for income tax purposes if it is not carried out primarily for a bona fide business purpose. It is intended that ordinary commercial transactions will not be affected by the new provision since they will usually have legitimate business objectives or purposes. In this context, the term business is intended to have its broad ordinary meaning rather than its technical meaning as a source of income under the Act.

Where a transaction is carried out for a combination of bona fide business purposes and tax avoidance, the primary purpose of the transaction must be determined. This will likely involve weighing and balancing the tax and non-tax purposes for the transaction. If, having regard to the circumstances, a transaction is determined to meet the business purpose test, it will not be considered to be an avoidance transaction. Thus, a bona fide business transaction will not be considered to be an avoidance transaction because, incidentally, it results in a significant reduction, avoidance or deferral of tax or because tax considerations were a significant purpose – but not the primary purpose – for carrying out the transaction. The purpose of proposed section 245(1) – countering artificial tax avoidance – is relevant in determining whether or not the subsection applies in a particular case.

Ordinarily, transitory arrangements would not be considered to have been carried out primarily for bona fide business purposes. Such transitory arrangements might include an issue of shares that are immediately redeemed or the establishment of an entity, such as a corporation or partnership, followed within a short period by its elimination where the primary purpose of the arrangement is to obtain a tax benefit.

An avoidance transaction is also expressly defined in proposed paragraph 245(2)(b) to include a step transaction – that is, one that is a part of a series of transactions – in a series that results in a significant reduction, avoidance, deferral or refund of tax unless the transaction itself may reasonably be considered to have been carried out primarily for bona fide business purposes. Note that subsection 248(10) provides that a series of transactions includes any related transactions or events completed in contemplation of the series.

Proposed paragraph 245(2)(b) provides that any step in a series of transactions that results in significant tax avoidance will be ignored unless its primary objective is to achieve some legitimate business purpose. To avoid the rule, each step in such a series must be carried out primarily for bona fide business purposes. This recognizes that one step in a series of transactions may not by itself result in a significant reduction of tax. Thus, where a taxpayer, in carrying out a series of transactions, inserts a transaction that is not carried out primarily for bona fide business purposes and the series results in a significant reduction of tax, that transaction may be ignored for tax purposes.

In the absence of a specific provision in the Act to the contrary, the proposed paragraph 245(2)(b) might apply to treat the sale of the shares of a subsidiary corporation by its parent as a sale of the underlying property rather than as a share sale where all of the business assets of the parent were transferred by it to the subsidiary shortly before the shares were sold. Since there is no policy reason to treat the share sale differently depending on when the business assets were incorporated, it is proposed to add a new rule to the Income Tax Act to ensure that in these cases the shares of the subsidiary would be capital property to the parent.

The new rule will provide that the shares of a wholly-owned subsidiary will constitute capital property where they were issued in exchange for all or substantially all of the property used in a business previously carried on by the parent. The new rule will not apply where the business is not transferred – for example, if only some of the assets used in a business were transferred on a rollover transaction by the parent to the subsidiary but the business itself was retained. In these circumstances if the series resulted in a significant tax reduction and the rollover of the assets could be considered to be a part of the series of transactions in which the shares were sold, the rollover could be characterized as a step transaction. In this case, the rollover could be challenged under either paragraph 245(2)(a) or (b).

A similar rule will be provided to permit individuals to incorporate business assets in order to qualify for the proposed increase in the lifetime capital gains exemption to $500,000 after 1987 for shares of a small business corporation.

Proposed new subsection 245(3) provides several clarifying rules of interpretation for the purposes of proposed section 245.

The term "transaction" is defined in proposed paragraph 245(3)(a) to include an arrangement, scheme or event. Although the existing subsection 245(1) applies only to transactions resulting in deductions relevant in computing income, the wording of the new provision is intended to include all types of artificial tax avoidance schemes.

Proposed paragraph 245(3)(b) provides that the reduction, avoidance, deferral or refund of tax is not itself a bona fide business purpose.

Proposed subsections 245(4) and (5) provide specific rules relating to the application of proposed new section 245. As discussed above, if a transaction is found to be an avoidance transaction, the tax consequences must be determined as is reasonable in the circumstances. Without restricting the generality of this approach, proposed subsection 245(4) provides that deductions may be disallowed, income, loss or other amounts may be allocated to any person and the nature of any payment or other amount may be recharacterized. For example, payments under an agreement that may in legal form be a lease may be characterized as proceeds of disposition of property where, having regard to the agreement as a whole, the transaction in substance represents a sale.

As another example, where property is transferred to an intermediary corporation for shares in contemplation of an arm's length sale of the property, proposed subsection 245(1) might be applied if the sale to the intermediary corporation is found to be an avoidance transaction. Therefore, the appropriate tax treatment might be to treat the taxpayer as having sold the property directly to the ultimate purchaser. Further, it might be appropriate in this situation for the Minister under subsection 245(4) to approve an increase in the cost base of the shares in the intermediary corporation in order to prevent the double taxation of the sale proceeds of the property – once when the property was sold and again when the the taxpayer disposes of the shares of the intermediary corporation.

By virtue of proposed subsection 245(5), the Minister of National Revenue is authorized to make appropriate adjustments, where a transaction is found to be an avoidance transaction, to eliminate any double taxation. An adjustment under proposed subsection 245(5) may be made with respect to any person, not just those persons who are parties to the transaction. The Minister is required to notify, within a reasonable time, any person with respect to whom an adjustment is made. A person is entitled by virtue of proposed paragraph 245(5)(b) to request the Minister to make an adjustment to eliminate double taxation. If the Minister refuses, he must notify the person within a reasonable time, and the person has the right under proposed paragraph 245(5)(c) to appeal such refusal as if it were an assessment of tax.

Proposed subsection 245(6) is a statutory statement of the purpose of section 245. The proposed general anti-avoidance rule is intended to apply only to artificial tax avoidance transactions and arrangements. It is not intended to affect legitimate commercial and family transactions. Therefore, although many transactions may come within the literal wording of proposed subsection 245(2) which defines an avoidance transaction, they are not subject to subsection 245(1) since they are not within the statutory ambit of the provision – that is, they are not artificial tax avoidance transactions.

The statement of purpose in proposed subsection 245(6) is intended to provide some guidance in applying and interpreting the new general anti-avoidance rule. This subsection 245(6) is not intended to establish a separate test or definition of an avoidance transaction. Rather it is intended as an indication of the broad general purpose of the new anti-avoidance rule which will facilitate the interpretation and application of the rule, especially proposed subsections 245(2) and (3).

Generally, an avoidance transaction is one that is entered into for the primary purpose of avoiding tax. Often, alternative transactions are available to achieve a particular commercial result. If a taxpayer selects a transaction that minimizes his tax liability, he should not be taxed as if he had engaged in other transactions that would have resulted in higher taxes. However, the provisions of the Income Tax Act are intended to apply to genuine business transactions, not to transactions intended to exploit, misuse or frustrate the words of the Income Tax Act to avoid tax.

Not all tax avoidance is artificial. It is recognized that tax planning – arranging one's affairs so as to attract the least amount of tax – is a legitimate and accepted part of Canadian tax law. Otherwise, certain tax incentives provided expressly in the legislation would be neutralized. On the other hand, anti-avoidance rules are needed to prevent artificial tax avoidance. Proposed section 245 achieves this by permitting artificial tax avoidance transactions to be ignored. Tax avoidance arrangements that are not artificial are not subject to proposed section 245.

The application of proposed section 245 must be determined by reference to the facts in a particular case in the context of the scheme of the Act. For example, the attribution provisions of the Income Tax Act set out detailed rules that seek to prevent a taxpayer from splitting income among a spouse and minor children. A review of the scheme of these provisions indicates that income-splitting is only of concern in transactions involving spouses or children under 18 years of age. The attribution rules are not intended to apply to other transactions such as gifts to adult children. This can be discerned from a review of the scheme of the Act, its relevant provisions, particularly the detailed attribution rules, and extrinsic aids. Thus a straightforward gift from a parent to an adult child is not intended to be within the scope of the anti-avoidance or the attribution rules. If, however, the gift is made so that the adult child can acquire an investment, and the income from the investment is gifted by the child to the parent, proposed section 245 might well apply where the purpose for the series of transactions is the reduction, avoidance or deferral of tax.

As another example, "estate freezing" transactions whereby a taxpayer transfers future growth in the value of assets to his children or grandchildren will not ordinarily be avoidance transactions to which the new rules would apply despite the fact that they may result in a significant deferral, avoidance or reduction of tax. Given the scheme of the Act and the change proposed on the Ways and Means Motion tabled in the House in June, 1987 to the attribution rules to accommodate estate freezes, such transactions would not ordinarily be subject to the proposed general anti-avoidance rule.

Another example involves the transfer of gains or losses within a related group of corporations. There are a number of provisions in the Income Tax Act that limit the transfer of losses, deductions and credits between unrelated taxpayers, particularly corporations. The loss limitation rules introduced recently to apply on a change of control of a corporation represent an important example. The rules also limit unused investment tax credits and resource exploration and development expenses on a change of control. These rules are generally restricted to the transfer of losses, deductions and other amounts to unrelated parties. There are explicit exceptions for transfers between related Canadian corporations. In fact, the scheme of the Act as a whole, and the expressed intent of the corporate loss limitation rules, clearly permit many such transactions between related corporations. Thus, it is not intended that transactions between related corporations will ordinarily fall within the scope of proposed section 245.

However, not all inter-company transactions within a related corporate group will necessarily be outside the scope of the anti-avoidance rule. There may be circumstances where proposed section 245 would apply – for example:

- where the transaction results in the deduction of the same amount twice; or
- where the transactions are entered into to make two or more corporations related only for the purpose of avoiding a loss limitation.

It is noted that the new subsection does not make provision for any specific penalty for taxpayers who participate in an avoidance transaction as defined. The Minister of Finance believes that some penalty is desirable. The need for, and nature of, this appropriate penalty will be explored. One option is for a penalty to be levied in the case of avoidance transactions that is a specified percentage of the amount of tax deferred, avoided or reduced in a taxation year as a consequence of the avoidance transaction.

## General Anti-Avoidance Rule: Draft Legislation

1. Subsection 245(1) of the *Income Tax Act* is repealed and the following substituted therefor:

General Anti-Avoidance Provision

"245.(1) Notwithstanding any other provision of this Act, where a transaction is an avoidance transaction, the income, taxable income, tax payable or other amount payable of or refundable to any person under this Act shall be determined as is reasonable in the circumstances ignoring the transaction.

Avoidance transaction

(2) An avoidance transaction includes:

(a) any transaction that results in a significant reduction, avoidance, deferral or refund of tax or other amount payable under this Act, unless the transaction may reasonably be considered to have been carried out primarily for bona fide business purposes; or

(b) any transaction that is part of a series of transactions or events, which series results in a significant reduction, avoidance, deferral or refund of tax or other amount payable under this Act, unless the transaction may reasonably be considered to have been carried out primarily for bona fide business purposes.

Interpretation

(3) For the purposes of this section,

(a) "transaction" includes an arrangement, scheme, or event; and

(b) for greater certainty, the reduction, avoidance, deferral or refund of tax or other amount payable under this Act shall not be considered to be a bona fide business purpose.

Adjustments

(4) Where subsection (1) applies, in determining the income, taxable income, tax payable or other amount payable of or refundable to any person under this Act as is reasonable in the circumstances, without restricting the generality of the foregoing,

(a) any deduction in computing income, taxable income, or tax payable or any part thereof may be disallowed in whole or in part;

(b) any such deduction, and any income, loss or other amount or part thereof may be allocated to any other person; and

(c) the nature of any payment or other amount may be recharacterized.

Adjustments by the Minister or on request

(5) For the purposes of this section,

(a) the Minister, in order to eliminate double taxation, may make any adjustment to income, taxable income, tax payable, or other amount payable or refundable under this Act of any person other than a person referred to in subsection (4), and the Minister shall notify the person of the adjustment within a reasonable time;

(b) any person other than a person referred to in subsection (4) shall be entitled, within 90 days of the day of mailing of any notice of assessment to any person for the year in which the avoidance transaction occurred, to request the Minister to make an adjustment pursuant to paragraph (a), and where the Minister refuses to make an adjustment the person shall be notified of such refusal within a reasonable time; and

(c) the provisions of paragraphs 56(l)(1) and 60(o) and Divisions I and J, as they relate to an assessment or a reassessment and to assessing and reassessing tax, are applicable, with such modifications as the circumstances required, to a refusal to make an adjustment under paragraph (b).

Purpose

(6) The purpose of this section is to counter artificial tax avoidance."

# Annex 2

## Information Reporting and Compliance Measures

### Overview

Two basic themes underlie the new reporting and compliance measures: to ensure better reporting and to provide more effective means of identifying potential tax avoidance. Many of the changes are specifically directed at circumstances of chronic or persistent non-compliance. Further, the enforcement procedures of the tax law are simplified for minor non-compliance by converting fines, payable on summary conviction, to automatic penalties.

The details of the new reporting and compliance measures are set out below.

Except as expressly described in the commentary, the tax measures implementing these proposals will be effective on Royal Assent to the enacting legislation implementing the measures.

### Penalties for Violation of the Act

Subsection 162(1) of the *Income Tax Act* imposes a penalty for failure to file tax returns within a prescribed time, as required under subsection 150(1). The penalty is the sum of 5 per cent of the unpaid tax plus 1 per cent per month not exceeding 12 months. Subsection 163(1) of the Act imposes a penalty for willful failure to file a tax return of 50 per cent of the tax sought to be evaded.

Subsections 162(1) and 163(1) of the Act will be consolidated to provide a two-tier penalty. A first occurrence penalty will apply where a taxpayer has failed to file his tax return as required and there is tax owing for the year. This penalty will be an amount equal to the greater of $25 and the sum of 5 per cent of the unpaid tax for the year to which the return relates plus 1 per cent per month of the unpaid tax not exceeding 12 months. A second occurrence penalty will apply where a taxpayer has previously been subject to a penalty under this provision within the preceding three taxation years and a demand has been made by Revenue Canada, Taxation for the tax return. Where there is tax owing for the year, the penalty will be an amount equal to the greater of $50 and the sum of 10 per cent of the unpaid tax for the year to which the return relates plus 2 per cent per month of the unpaid tax not exceeding 20 months.

Subsections 234(2) and (4) of the Act provide fines, upon summary conviction, for failure to file within the prescribed time certain information returns (T600 and NR601 and NR602). There is a minimum fine of $10 and a maximum fine of $100. The amount of the fine under both of these subsections will be changed to an automatic $50 penalty.

Subsections 235(1) and (2) of the Act provide penalties for failure to file within a prescribed time certain information returns (T4, T4A, NR1, NR4, T5, T3D and T3R). The penalty imposed under either subsection is $10 a day to a maximum of $2,500. The amount of the penalty will be changed to an amount, not exceeding $5,000, equal to the greater of $100 and $25 per day per return.

Subsection 163(2) of the Act imposes a penalty where a taxpayer knowingly, or in circumstances amounting to gross negligence, participated in or made a false declaration in a return, form, certificate, statement or answer. The penalty is an amount equal to 25 per cent of the tax on the understatement of income. This provision will be changed to provide for a penalty of an amount equal to the greater of $100 and 50 per cent of the tax on the understatement of income.

Subsection 227(8) of the Act provides a penalty for failure to withhold or deduct an amount of tax at source where required under the Act. The penalty is 10 per cent of the amount not deducted or withheld. This subsection will be changed to provide a two-tier penalty. A first occurrence penalty will be 10 per cent of the amount not withheld or deducted and the second occurrence penalty, where a taxpayer has been subject to a penalty under this subsection in the preceding three taxation years, will be 20 per cent of the amount not deducted or withheld.

Subsection 227(9) of the Act imposes a penalty for failure to remit or pay an amount deducted or withheld. The current penalty is the greater of $10, or 10 per cent of the amount not remitted or paid. This subsection will be changed to provide for a two-tier penalty which is the same as that provided under subsection 227(8).

**Offences Under the Act**

Subsection 238(1) of the Act provides for a fine upon summary conviction of $25 per day of default for a person charged and found guilty of failing to file a return or to provide certain information. Subsection 238(2) of the Act provides for a minimum fine of $200 and a maximum fine of $10,000 and/or imprisonment for up to six months, for failure to comply with certain provisions of the Act.

Subsections 238(1) and (2) will be combined and will provide, except for failure to provide information described in paragraph 221(1)(d.1), for a fine of not less than $1,000 nor more than $25,000, imprisonment for up to one year, or both. In addition, a compliance order provision similar to that provided under subsection 231.2(7) of the Act will be included.

Subsection 239(1) of the Act provides fines for tax evasion of 25 per cent to 200 per cent of the tax sought to be evaded. In addition to the fine there is a term

of imprisonment for up to a maximum of two years. In such cases, subsection 239(2) of the Act allows for proceedings by indictment at the election of the Attorney General and upon such election there is a term of imprisonment of a minimum of two months and a maximum of five years. Subsection 239(1) will be changed to increase the minimum fine to 50 per cent of the tax sought to be evaded. For proceedings upon indictment the minimum fine will be increased to 100 per cent. In addition, the minimum term of imprisonment under subsection 239(2) of the Act will be removed.

Section 241 of the Act prohibits the communication of information obtained by the Minister of National Revenue for purposes of the Act except as authorized in that section and provides a fine not exceeding $1,000 or imprisonment for a term not exceeding two months, or both. This section will be changed to provide for a fine of an amount not exceeding $5,000 or imprisonment for a term not exceeding one year, or both.

**New Penalties**

A new provision will impose a $10 penalty for any cheque given to Revenue Canada, Taxation that is not honoured after 1987.

There will be a new penalty introduced for a failure to report income or an omission of income which results in an understatement of tax liability in circumstances where it would not be appropriate to impose a penalty for a false statement or omission under subsection 163(2). This penalty will not apply to the first omission but, upon a second omission within three years, a penalty of an amount equal to 25 per cent of the understated tax will apply. This penalty will be effective on Royal Assent to the implementing legislation.

There will be a new penalty introduced for late or deficient instalment payments to encourage compliance. At present, subsection 161(2) of the Act imposes an interest charge at the prescribed interest rate on late or deficient instalments. The penalty will be one-half of this interest charge. This new penalty will be effective for the 1989 and subsequent taxation years.

**Information Reporting**

There will be a requirement for individuals to supply their Social Insurance Number to any person or partnership in connection with all information returns relating to the individual that are required to be issued by that person or partnership under the Act. For this purpose, the reporting person or partnership will be required to make a reasonable effort to obtain the individual's Social Insurance Number. In addition to existing statutory restrictions, special rules will ensure that reporting persons or partnerships may use Social Insurance Numbers so provided only for the purposes of the Income Tax Act and related statutes.

A reporting requirement will be introduced to require investment dealers and financial institutions to report sales on behalf of a taxpayer of shares, precious metals, commodities and other investments generating income or capital gains if the gross proceeds of such sales exceed a prescribed amount in a year.

A new provision will be introduced which will require partnerships with more than five partners to file an annual information return on behalf of the partnership.

A new provision will be introduced which will require registration of tax shelters. An entity that agrees to issue tax shelter securities or delivers a selling instrument in respect of such an issue will be required to file a prescribed form together with a copy of the agreement or selling instrument. The prescribed form will be filed within 30 days of the end of the month in which the agreement is entered into or when the selling instrument is delivered. The Minister of National Revenue will then assign an identification number to the form and will notify the applicant of the number. The applicant will be required to supply the identification number to any taxpayers who will claim deductions, credits or other amounts relevant in computing their income for tax purposes as a result of an acquisition of a tax shelter security.

A taxpayer who claims any deduction credit or other amount as a result of an acquisition of a tax shelter security will be required to report the identification number of the tax shelter in his tax return or the deduction will not be permitted. In addition, there will be a fine for any promoter who fails to comply with this new provision.

These new reporting requirements will be effective on a date to be proclaimed.

**Access to Foreign Information**

Special problems arise with taxpayer reporting and compliance where cross-border transactions are involved. In these cases, it can be very difficult to obtain the necessary information to make a proper assessment of tax for Canadian tax purposes. These problems often arise in the area of international transfer pricing where Revenue Canada is unable to obtain the information necessary to ensure that the transfer price is not unreasonable. Under existing tax law Revenue Canada may adjust transfer prices in non-arm's-length cases that involve non-residents to amounts that are "reasonable in the circumstances". This determination is difficult in many cases where it is necessary to examine documents in the possession and control of the non-resident. The current methods for obtaining access to foreign-based information are inadequate.

Given the nature of the problem and the rules in other jurisdictions, it is proposed that:

- Revenue Canada be authorized to require the production of foreign-based information in a manner similar to the formal document request found in section 982 of the *Internal Revenue Code* of the United States or section 21A

of the New Zealand *Inland Revenue Department Act, 1974*. This procedure would allow Revenue Canada to request a taxpayer to produce foreign-based information that is relevant to the Canadian tax treatment of a transaction. The taxpayer would have an opportunity to challenge the request on application to a judge of a superior court having jurisdiction in a province and if the court finds the request unreasonable it could be set aside. If the taxpayer fails to substantially comply with the request, and if the foreign information request is not set aside by a court, the taxpayer would be obliged to supply the information requested. If the taxpayer fails to comply, the taxpayer would be prohibited from introducing the information covered by the request in a Canadian court.

- A prescribed form similar to the U.S. Form 5472 would be required to be filed by corporations carrying on business in Canada that engage in transactions with foreign entities. This form would provide auditors with information relating to transactions between a corporation that is required to file a return in Canada and a related foreign corporation. This form would be required to be filed annually with the corporation's tax return. This form would require the taxpayer to disclose specific information relating to transactions such as sales and purchases of stock-in-trade, rents, royalties and commissions paid and received. There would be penalties for failure to file.

- In order to allow Revenue Canada sufficient time to obtain the necessary assessing information in cases involving cross-border transactions, it is proposed to extend the statutory limit for the related tax assessments for some reasonable time beyond the current three-year period.

It is believed that these changes will ensure better taxpayer reporting and compliance where cross-border transactions are involved.

# Annex 3

## Notes on General Methodology

### Personal Income Tax

The aggregate impacts of personal tax reform presented in Chapter 4 were estimated using a personal tax model maintained by Revenue Canada. The model comprises a representative sample of approximately 150,000 tax returns for the 1984 taxation year. The various components of income, deductions and exemptions and the number of taxfilers are projected to 1988. The model essentially recalculates tax for each taxfiler in the sample under the tax reform proposals, and tabulates the results. Where precise information necessary to simulate the impact of certain tax reform measures is not now reported on tax returns, estimates were made on the basis of other sources of information.

Throughout the paper, households or individual taxfilers are grouped in income ranges according to their adjusted total income. A number of adjustments, as described below, were made to total assessed income as reported on tax returns to arrive at a measure of adjusted total income which more accurately reflects the economic income of taxpayers.

One set of adjustments adds back currently-non-taxed income and certain tax deductions. The tax-exempt one-half of realized capital gains, the capital cost allowance on certified multiple unit residential buildings (MURBs), Canadian exploration expense, depletion deduction, and the exempt portion of scholarship income were added back to total income in arriving at adjusted total income. On the other hand, the 33 1/3-per-cent gross-up of cash dividends received, and carrying charges to the extent of investment income, were deducted from total income as reported in taxation statistics in arriving at adjusted total income.

With respect to this last adjustment, if all investment income were measured on an accrual basis then it would be appropriate to subtract all carrying charges on loans to make investments in measuring economic income. Given that the available data do not allow the measurement of investment income on accrual basis, carrying charges were deducted only up to the amount of investment income reported for tax purposes. This adjustment achieves only an approximate matching of income and expenses.

Unless otherwise indicated in the text or footnotes to individual tables, the average personal income tax rates are computed as federal tax after all credits as a per cent of adjusted total income as described above.

All estimates presented relate to 1988 income and population projections. The impact of reform measures is estimated by simulating the current and the **mature** post-reform systems for 1988 and comparing the results. Some of the tax reform measures are phased in over several years so that their full impact does not occur until later years. The impact tables do not include the effect of increasing the refundable sales tax credit from $50 to $70 per adult and from $25 to $35 per child.

Individuals are considered to be taxpayers if their federal basic tax is positive, even though they may have received a tax refund due to their eligibility for the child tax credit or the refundable sales tax credit. Individuals who no longer have to pay federal tax as a result of tax reform include those whose federal basic tax is reduced to zero.

The background papers present information for the first time on a household basis. For this purpose, tax returns of individuals were matched to that of their spouses and the income and the tax increase or decrease for each were added together. The count of households includes married couples, unattached single individuals with or without dependants, and persons living with their families but not claimed as dependants.

Chapter 2 presents estimates of special deductions and exemptions as a per cent of total assessed income. These were calculated directly from taxation statistics published by Revenue Canada. Special deductions and exemptions include deductions in respect of CPP/QPP contributions, unemployment insurance premiums, pension and RRSP contributions, registered home ownership savings plan contributions, employment expenses including the general expense deduction, other expenses of employment, union and professional dues, child care expenses, education and tuition fees, medical expenses, disability, charitable donations, investments in multiple-unit residential buildings, films, and resource investments, and in respect of the first $1,000 of investment income and pension income.

**Corporate Income Tax**

Throughout the analysis of the impact of corporate tax firms are classified as either profitable or non-profitable based on their income on their financial statements, adjusted as described below. Similarly, average tax rates are computed as a per cent of adjusted financial statement income. This is defined as the corporation's pre-tax, Canadian income on its financial statements, after deducting any inter-corporate dividends received. The analysis examines Canadian tax on Canadian income assuming that most Canadian tax on foreign source income is offset by the foreign tax credit. Dividends are excluded from adjusted financial statement income since they are assumed to be paid out of income subject to tax in the hands of another corporation. While some dividends are, in fact, paid by firms that are themselves non-taxable, including them in the income of the recipient firm would double-count the amount of income of the corporate sector. Net capital gains as reported on company books were also deducted from financial income. Financial income in the resource sector is net of provincial royalties paid by corporations.

**Average federal corporate tax rates** are computed as the federal taxes payable as a per cent of financial statement income for corporations (adjusted as described previously). Taxes paid were also adjusted in a number of ways in order to isolate the current year impact of taxation with respect to business income earned in the year. The federal tax savings from losses that were carried back and the discounted tax value of losses carried forward were deducted from current-year tax payable. On the other hand, the tax value of prior year losses carried forward into the year was added back to taxes payable.

The calculations were performed on a representative sample of corporations collected annually by Revenue Canada. There are approximately 15,000 corporations in the sample in each year, drawn from the universe of all corporations. A number of years of historical data were used to ensure the results are representative of profit or investment performance over the business cycle.

The average corporate tax rates under the pre-reform system represent the phased-in corporate tax system including the changes introduced in the February 1986 budget. The adjustments simulate the pre-reform tax system as if it had always been in place. This produces an appropriate base against which to examine the mature system impact of different alternative tax regimes. The adjustments taken into consideration included removal of the inventory allowance, the phase-out of the general investment tax credit and the rate reductions announced in the February 1986 budget. No behavioural response was taken into account when making the adjustments.

The average federal tax rates under the tax reform proposal were calculated using the same methodology as described above after adjusting the corporate data for the proposed changes. No behaviourial responses were taken into account. The estimation of the impact of corporate tax reform was done assuming that the new provisions had always been in existence. Calculations reflect the mature system impact of provisions in the case of the CCA rate changes, the capitalization measures applying to real estate and the measures introduced in the financial and insurance sector.

**The tax rates on new investment** set out in Chapter 4 were derived under the following set of assumptions:

1. Corporations are taxpaying and able to take full advantage of all deductions and credits.

2. Corporations undertake financing so as to maintain a fixed debt/equity ratio.

3. There are no real capital gains on physical assets.

4. Corporations invest so as to maximize the discounted value of their real dividend stream, or equivalently, the value of their equity.

5. The nominal interest rate and return on equity are determined by international markets.

The tax rate on new investment for a given type of capital is the proportional difference between the before-tax rate of return required by an investor, $r_g$, and the corresponding after-tax rate of return, $r_n$:

$$t = ((r_g - r_n)/r_g) \times 100$$

The after-tax return is a weighted average of the return on debt and the return on equity, determined as follows:

$$r_n = Bi + (1 - B)e - p$$

where,

i = nominal interest rate on Canadian assets;

e = nominal return on Canadian equity;

B = the proportion of investment financed by debt;

p = the rate of inflation.

The proportion of investment financed by debt and the risk premium on equity investments are assumed to be the same for all firms. The formulas for the required returns are taken from R. Boadway, N. Bruce and J. Mintz, "Taxation, Inflation and the Effective Marginal Tax Rate on Capital", *Canadian Journal of Economics*, 1984, pp. 62-80. The gross rate of return required on depreciable assets is determined by the following formula:

$$r_g = [(r_f + d)(1 - c)(1 - uZ)/(1 - u)] - d$$

and for inventories (with a holding period of less than one year):

$$r_g = \frac{r^f + up}{(1 - u)}$$

where,

u = the combined federal/provincial corporate tax rate;

$r_f$ = the after-tax cost of financing for the firm = Bi(1-u)+(1-B)e-p;

d = the rate of depreciation on physical assets;

c = the investment tax credit rate;

Z = the present value of the CCA deductions.

The combined federal/provincial tax rate (u) is a weighted average of the various provincial rates in effect, weighted by the proportion of investment in each province, estimated using Statistics Canada data.

Tax rates on new investment were calculated for 31 types of capital in each of 35 industries for both small and large firms. Weighted averages were developed to obtain the aggregated results illustrated in the tables. The 35 industries were aggregated into broader classifications based upon industry investment flows obtained from *Statistic Canada, Corporate Financial Statistics* (# 61-207).

Charts 2.4 and 2.5 in Chapter 2 are based on 1983 taxation data. A profitable firm is non-taxable if its federal tax paid is less than 1 per cent of its adjusted financial statement income.

## Réforme fiscale 1987

# Réforme de l'impôt direct

le 18 juin 1987

L'honorable
Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Canada

Ministère des Finances
Canada

Department of Finance
Canada

## Table des matières


Chapitre 1 Introduction ..... 1

1. Principes de la réforme fiscale ..... 2
2. Intégration des propositions ..... 3

Chapitre 2 La nécessité de la réforme fiscale ..... 5

1. Régime actuel d'impôt direct des particuliers ..... 5
2. Régime actuel d'impôt direct des sociétés ..... 11

Chapitre 3 Aperçu de la réforme de l'impôt direct ..... 17

1. Réforme de l'impôt direct des particuliers ..... 17
2. Réforme de l'impôt direct des sociétés ..... 23
3. Conclusion ..... 30
4. Exemple de calcul de l'impôt des particuliers avant et après la réforme fiscale ..... 30

Chapitre 4 Analyse des effets de la réforme de l'impôt direct ..... 33

1. Effet sur les recettes fédérales ..... 33
2. Effet sur les ménages ..... 35
3. Effet sur les sociétés et les secteurs ..... 44
4. Effet sur les recettes provinciales ..... 51

Annexe: A. Effet de la réforme fiscale sur des déclarants types, sans déductions spéciales ..... 55

B. Effet de la réforme de l'impôt direct des particuliers sur divers ménages ..... 61

C. Incidence des mesures de réforme fiscale sur les recettes fédérales ..... 71

Chapitre 5 Description détaillée des mesures ..... 73

A. Mesures touchant les particuliers ..... 73

1. Abaissement des taux d'imposition des particuliers ..... 73
2. Conversion des exemptions personnelles en crédits ..... 74
3. Déductions transférables converties en crédits ..... 77
   a) Crédits pour revenu de pensions et pour personne âgée ..... 77
   b) Crédits pour frais de scolarité et pour études ..... 78

c) Crédit pour invalidité ..... 79
d) Transferts des crédits ..... 79
4. Autres crédits ..... 80
a) Crédit de taxe de vente ..... 80
b) Crédit pour frais médicaux ..... 81
c) Crédit pour dons de charité ..... 81
d) Crédit au titre des cotisations de RPC/RRQ et des primes d'assurance-chômage ..... 82
5. Élargissement de l'assiette fiscale ..... 83
a) Gains en capital des particuliers ..... 83
b) Déduction pour revenu de placement ..... 86
c) Changements relatifs aux pensions et aux REER ..... 87
d) Frais d'automobile ..... 88
e) Repas d'affaires et frais de représentation ..... 91
f) Dépenses d'un «bureau à domicile» pour les travailleurs indépendants ..... 92
g) Déduction pour emploi ..... 93
h) Instruments de musique appartenant à des employés ..... 94
i) Régime des revenus et pertes agricoles ..... 94
j) Déduction pour amortissement des productions cinématographiques canadiennes portant visa ..... 99
k) Règles sur les pertes locatives sur IRLM ..... 100
6. Crédit d'impôt pour dividendes ..... 100
7. Étalement du revenu ..... 101
8. Remise accélérée des retenues à la source et acomptes provisionnels trimestriels ..... 103

B. Mesures touchant les sociétés ..... 104

1. Réduction du taux d'imposition des sociétés ..... 104
2. Gains en capital des sociétés ..... 106
3. Imposition des revenus de placement des sociétés privées ..... 107
4. Réduction des déductions pour amortissement ..... 108
a) Vue d'ensemble ..... 108
b) DPA des machines et du matériel de fabrication et de transformation ..... 111
c) DPA du matériel de terrassement, des satellites et des panneaux publicitaires extérieurs ..... 112
d) DPA des biens servant à l'extraction des ressources ..... 113
e) DPA des immeubles et biens de services publics ..... 114
f) Règle de mise en service ..... 115
5. Modifications d'autres mesures incitatives ..... 116
a) Crédit d'impôt à l'investissement: taux ..... 116
b) CII: limitation des demandes annuelles ..... 118
c) CII: modifications des dispositions de remboursement ..... 119

d) Déduction pour épuisement gagné ..... 120
e) Actions accréditives et sociétés de personnes–règles sur la fraction «à risque» des dépenses relatives aux ressources ..... 122
f) Biens en immobilisations admissibles ..... 124
g) Bâtiments visés dans des demandes de crédit d'impôt à la R&D ..... 125
6. Dépenses d'entreprise ..... 126
a) Intérêt et coûts accessoires ..... 127
b) Dépenses d'émission de titres ..... 128
7. Réserves des institutions financières ..... 129
a) Vue d'ensemble ..... 129
b) Provisions des banques pour pertes sur prêts ..... 130
c) Régime fiscal des créances douteuses ..... 131
d) Réserves pour polices d'assurance-vie ..... 133
e) Réserve pour dividendes sur polices d'assurance-vie ..... 134
f) Réserves pour indemnités non payées ..... 134
g) Dispositions transitoires: réduction des réserves ..... 135
8. Fiscalité des compagnies d'assurance-vie ..... 135
a) Définition du revenu du placement au Canada ..... 135
b) Impôt sur les revenus de placement ..... 137

Chapitre 6 Évitement de l'impôt et observation de la loi ..... 139

Chapitre 7 Conclusion–Les prochaines étapes ..... 143

Annexes

1. Disposition générale anti-évitement : Notes explicatives ..... 147
2. Mesures de déclaration et d'observation ..... 157
3. Notes sur la méthodologie générale ..... 163

# Chapitre 1: Introduction

Un régime fiscal équitable, efficace et bien conçu est indispensable au bien-être économique et social de tous les Canadiens. La dernière décennie a montré que le régime fiscal canadien ne répondait pas convenablement aux priorités du pays.

Depuis septembre 1984 le gouvernement s'est engagé dans un processus permanent de réforme de la fiscalité afin de corriger les lacunes du régime actuel. Un document d'étude sur la réforme de la fiscalité des sociétés a été publié en 1985. Des options ont été envisagées pour réformer la taxe de vente. Les programmes de transferts sociaux et les dispositions fiscales correspondantes ont été examinés. On a lutté contre les pratiques d'évitement de l'impôt. Cependant, les nombreuses initiatives prises et les examens effectués ont contribué à démontrer la nécessité d'une approche globale afin d'atteindre les objectifs primordiaux que constitue un régime de l'impôt des particuliers, de l'impôt des sociétés et de la taxe de vente qui soit équitable, cohérent et bien intégré, et qui vienne à l'appui des objectifs économiques et sociaux du Canada. Un certain nombre des partenaires commerciaux du Canada ont entrepris des réformes fiscales afin d'abaisser les taux d'imposition et de rendre leurs régimes plus efficients. Leurs progrès ont rendu encore plus nécessaire une réforme fiscale globale au Canada.

Le gouvernement propose maintenant des modifications globales de la fiscalité des particuliers, de celle des sociétés et du régime de la taxe de vente. Les grandes lignes du train de réformes fiscales sont exposées dans le Livre blanc. Le gouvernement se propose de mettre en oeuvre la réforme fiscale en deux temps. Tout d'abord, la fiscalité des particuliers et des sociétés sera réformée à compter de 1988. Un système de taxe de vente multi-stades remplacera le système actuel au cours de la deuxième étape de la réforme fiscale. La mise en oeuvre de la réforme de la taxe de vente se fera après des consultations plus approfondies avec les gouvernements provinciaux et les Canadiens intéressés.

Le chapitre 2 évalue les principales caractéristiques du régime actuel d'impôt direct et ses faiblesses. Un aperçu des principales mesures proposées et une analyse de leur effet sur les particuliers et les sociétés sont présentés aux chapitres 3 et 4. Le chapitre 5 donne une description plus détaillée de chaque mesure de réforme. Un certain nombre de nouvelles règles d'observation du régime fiscal et de lutte contre les échappatoires sont exposées au chapitre 6. Le chapitre 7 expose les étapes suivantes de la réforme. Un document connexe intitulé *Réforme de la taxe de vente - document d'étude*, présente les propositions de réforme de la taxe de vente.

## Principes de la réforme fiscale

Les mesures proposées afin de réformer le régime d'impôt direct s'inspirent des principes suivants:

- Le régime fiscal devrait être équitable et conforme à la conception de la justice sociale des Canadiens. Il devrait être régulièrement progressif et n'imposer aucun fardeau ou presque à ceux dont la capacité contributive est la plus faible. Il devrait y avoir moins d'écart que maintenant entre les obligations fiscales de personnes placées dans la même situation économique.

- Le régime fiscal devrait avoir une assiette plus large et des taux plus bas. Il devrait réduire au minimum les avantages qui permettent aux particuliers à haut revenu et aux sociétés rentables de ne payer guère ou pas du tout d'impôt. Les taux devraient être abaissés afin d'encourager l'initiative et la prise de risques.

- Le régime fiscal devrait tenir compte des réalités et des priorités canadiennes. Il devrait contribuer à la satisfaction des besoins en capital nécessaires au Canada pour sa croissance et son développement, ainsi qu'à sa capacité concurrentielle sur les marchés mondiaux. Il devrait appuyer le développement régional.

- Le régime fiscal devrait être plus compréhensible et moins complexe qu'à l'heure actuelle.

- Le régime fiscal devrait constituer une source stable de recettes, en produisant des recettes fiables et prévisibles afin de financer les programmes publics.

Ces principes ont guidé le gouvernement dans l'évaluation du régime fiscal actuel et dans la conception des réformes.

Les mesures proposées permettront d'atteindre les objectifs suivants:

- Le produit de l'impôt sur les revenus des particuliers diminuera tandis que celui de l'impôt des sociétés augmentera. Les taux statutaires d'impôt direct des particuliers et des sociétés seront sensiblement abaissés.

- Nombre de concessions fiscales seront réduites ou modifiées. Un certain nombre d'exemptions et de déductions seront transformées en crédits d'impôt. Ces changements rendront le régime d'impôt direct plus équitable, plus progressif et plus intelligible.

- La plupart des particuliers paieront moins d'impôt sur leur revenu. Environ 850,000 Canadiens à revenu modeste n'auront plus aucun impôt fédéral direct à payer. Un plus grand nombre de personnes à revenu supérieur et de sociétés rentables devront payer de l'impôt, et leur part globale du fardeau fiscal total augmentera.

- Les cas abusifs d'évitement de l'impôt seront réduits grâce à une nouvelle disposition générale anti-évitement.

- Les encouragements spéciaux qui seront maintenus deviendront plus efficaces dans la réalisation de leurs objectifs, les autres mesures préférentielles étant réduites ou éliminées.

Les mesures proposées représentent des changements de taille, mais elles ne constituent pas une restructuration fondamentale de notre régime d'impôt direct. Les réformes respectent les éléments essentiels du régime actuel et s'appuient sur les efforts déployés en permanence afin de rendre le régime plus juste.

Les impôts directs demeureront la principale source de recettes dans le régime fiscal canadien. Le revenu est un indicateur facilement compréhensible et généralement accepté de la capacité contributive. Un système réformé et plus juste de taxe de vente restera une source importante de recettes fiscales pour le gouvernement fédéral, pour éviter une trop forte dépendance d'une source particulière de recettes.

L'imposition progressive des revenus demeurera le pilier du régime fiscal canadien. Les taux marginaux d'imposition des revenus personnels (c'est-à-dire l'impôt payé sur le revenu supplémentaire) continueront de s'élever en fonction du revenu imposable d'un particulier.

L'individu, et non la famille, demeurera l'entité imposable dans le régime fiscal des particuliers. Celui-ci continuera de tenir compte des personnes à charge. De façon générale, l'impôt direct gardera comme assiette le revenu de toutes provenances, déduction faite des dépenses admissibles engagées pour gagner ce revenu. Des crédits remboursables d'impôt sur le revenu, comme le crédit remboursable au titre de la taxe de vente et le crédit d'impôt pour enfants dont une partie est maintenant payée d'avance, seront maintenus de manière que le régime fiscal joue un rôle efficace dans la redistribution du revenu en faveur des personnes nécessiteuses.

Les sociétés resteront assujetties à l'impôt direct, indépendamment de leurs actionnaires. Grâce au crédit d'impôt pour dividendes, le régime proposé continuera de tenir compte, au niveau des actionnaires canadiens, des impôts versés par les sociétés. Ce mécanisme reste un moyen simple et bien accepté de reconnaître que les actionnaires reçoivent souvent des dividendes versés à l'aide des bénéfices après impôt.

## Intégration des propositions

Les propositions de réforme fiscale sont conçues comme un ensemble intégré de mesures. Dans l'évaluation des propositions, il importe de reconnaître qu'elles visent à instaurer un équilibre global. Dans une approche intégrée, les changements de l'une ou de plusieurs des caractéristiques du régime compensent ou renforcent les autres modifications.

Le principe directeur de l'approche intégrée est que l'élargissement de l'assiette fiscale, grâce à une réduction des avantages fiscaux, permet d'abaisser les taux d'imposition, ce qui compense l'effet de la diminution des concessions fiscales pour nombre de particuliers et de sociétés. Pour l'ensemble des particuliers, les effets de l'élargissement de l'assiette fiscale sont plus que compensés par l'abaissement des taux d'imposition des revenus personnels. La plupart des Canadiens paieront moins d'impôt sur le revenu. Pour les sociétés, les effets de l'élargissement de l'assiette font plus que compenser les réductions des taux d'imposition. Nombre d'entre elles paieront plus d'impôt, et le produit global de l'impôt direct des sociétés sera plus élevé.

Il importe aussi de reconnaître que les propositions de réforme fiscale ont été élaborées en compatibilité avec les principes, énoncés par le gouvernement, d'une gestion financière marquée par le sens des responsabilités. Pour cette raison, des changements sont apportés au régime actuel de taxe de vente en attendant la réforme de la taxe de vente à la deuxième étape du processus, de sorte que, dans l'ensemble, les propositions n'auront aucun effet important sur les recettes publiques. Elles permettent de maintenir le déficit sur une trajectoire pluriannuelle qui continuera de s'orienter à la baisse chaque année et stabilisera le rapport entre la dette publique nette et le produit intérieur brut d'ici le début des années 90. La responsabilité financière est une caractéristique fondamentale des propositions de réforme fiscale. Le gouvernement n'est pas disposé à envisager des réformes qui accroîtraient le déficit.

Les mesures proposées ici en matière d'impôt direct constituent la première étape de la réforme. La réforme de la taxe de vente représentera l'étape essentielle suivante. Quand cette réforme sera mise en oeuvre, les surtaxes des particuliers et des sociétés seront abolies et d'autres réductions apportées à l'impôt des particuliers. Le crédit remboursable au titre de la taxe de vente, qui sera augmenté en 1988, sera sensiblement amélioré et étendu à un plus grand nombre de Canadiens quand la taxe de vente sera réformée. La réforme de la taxe de vente renforcera également les avantages économiques de la réforme de l'impôt direct, en éliminant les distorsions anticoncurrentielles et les coûts de production latents qu'entraîne l'actuel régime de taxe de vente. Dans l'ensemble, il en résultera un régime fiscal plus progressif et mieux intégré.

# Chapitre 2: La nécessité de la réforme fiscale

Un examen des principales caractéristiques du régime canadien d'impôt direct ainsi que de son évolution est indispensable si l'on veut comprendre la nécessité d'une réforme et la conception des changements proposés.

## 1. Régime actuel d'impôt direct des particuliers

Le régime canadien d'impôt direct des particuliers est fondé sur le revenu imposable de ces derniers. On compte 10 taux marginaux d'impôt fédéral, allant de 6 pour cent sur la première tranche de $1,320 de revenu imposable à 34 pour cent sur les revenus imposables dépassant $63,347. Lorsqu'on tient compte des impôts provinciaux, exprimés en pourcentage de l'impôt fédéral de base dans toutes les provinces sauf au Québec, les taux marginaux combinés d'impôt sont supérieurs d'environ la moitié, le taux maximal d'impôt fédéral et provincial allant de 51 à 57 pour cent selon la province. Des taux marginaux élevés d'impôt risquent de décourager les initiatives personnelles et de rendre la tâche plus difficile aux entreprises canadiennes qui veulent attirer et garder des personnes compétentes. Des taux élevés d'imposition incitent également à recourir à des abris fiscaux, ce qui réduit l'assiette fiscale et rend le système injuste.

Le régime fiscal canadien comporte un nombre considérable de déductions spéciales, d'exemptions et de crédits d'impôt favorisant un groupe ou une activité aux dépens des autres. Le dernier bilan de ces préférences fiscales, publié en 1985, énumérait plusieurs centaines de mesures coûtant des milliards et des milliards de dollars en manque à gagner. Personne ne s'entend sur la nature d'une dépense fiscale ni sur la manière d'en mesurer le coût total. Néanmoins, ce bilan indique clairement que les dépenses fiscales sont nombreuses et qu'elles vont en augmentant. Elles conduisent souvent à un dédale de mesures incitatives complexes et difficiles à comprendre pour le contribuable, et dont il est malaisé d'évaluer les avantages et les coûts globaux. Elles obligent à appliquer des taux d'imposition plus élevés. Les avantages fiscaux accordés à un groupe peuvent être injustes pour tous ceux qui assument leur part du fardeau fiscal.

En raison des diverses exemptions et déductions, le revenu imposable ne représentait en 1984 qu'environ 60 pour cent du revenu total cotisé. De 1972 à 1984, les déductions et exemptions fiscales spéciales (à l'exclusion des exemptions personnelles et de la déduction en raison d'âge) sont passées de 9.5 à 14 pour cent du revenu cotisé, signe d'une érosion appréciable de l'assiette de l'impôt direct des particuliers. Si ces déductions avaient continué de représenter une proportion constante du revenu imposable, plus de $10 milliards de revenus supplémentaires

auraient été imposables en 1984. Quelques-unes des déductions et exemptions les plus importantes, ainsi que les sommes en jeu, sont énumérées au tableau 2.1.

Tableau 2.1

**Valeur totale des principaux crédits d'impôt, déductions et exemptions fiscales des particuliers réclamés en 1984**

| | $ millions |
|---|---|
| **Déductions** | |
| Cotisations de régimes enregistrés de pensions et de REER | 10,040 |
| Frais de garde d'enfants | 745 |
| Frais médicaux et déductions pour invalidité | 635 |
| Dons de charité | 1,825 |
| Déductions pour revenu de pensions | 1,040 |
| Déductions pour revenu de placement | 4,630 |
| Frais de scolarité, déduction pour études, et exclusion des bourses | 1,010 |
| Frais liés à un emploi[1] | 12,345 |
| Amortissement des IRLM | 335 |
| Amortissement des films | 25 |
| Déductions relatives aux ressources | 290 |
| **Exemptions personnelles** | |
| De base | 61,450 |
| De personne mariée | 8,470 |
| Pour enfants à charge | 5,030 |
| En raison d'âge | 3,750 |
| **Crédits d'impôt** | |
| Crédit d'impôt pour dividendes | 1,560 |
| Crédit d'impôt pour enfants | 1,495 |

[1] Comprend la déduction générale de $500 pour frais liés à un emploi, la déduction des autres dépenses admissibles et la déduction des cotisations de RPC/RRQ et de primes d'assurance-chômage.

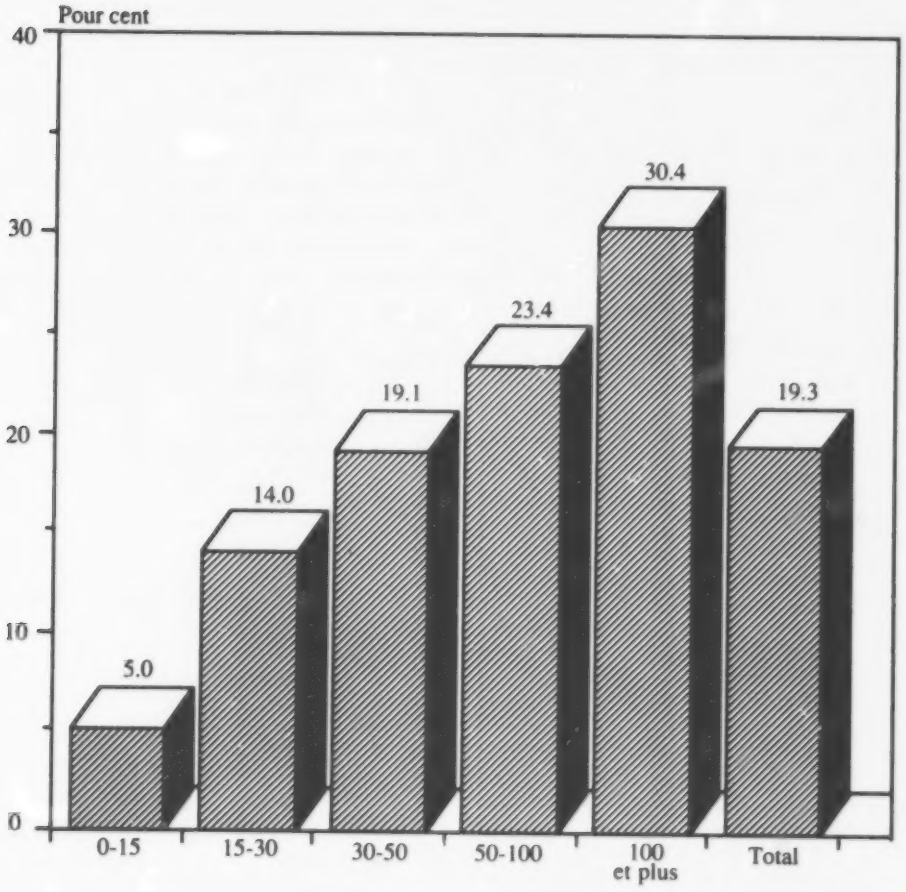
*Source*: Statistiques fiscales de Revenu Canada.

Dans un régime progressif d'impôt direct des particuliers, le taux effectif moyen d'imposition doit augmenter en fonction du revenu. Le graphique 2.1 montre l'impôt fédéral et provincial, selon divers paliers de revenu, en proportion de ce dernier. Le régime actuel est généralement progressif. Le profil reflète la hausse des taux marginaux ainsi que le profil d'utilisation des déductions et crédits d'impôt spéciaux. La réforme fiscale renforcera la progressivité du régime.

Les particuliers ayant un revenu semblable devraient être soumis au même régime fiscal. Lorsque cela n'est pas le cas, il devrait exister un consensus général sur le bien-fondé de ces différences de traitement, pour des motifs économiques ou sociaux. En raison des préférences fiscales accordées actuellement, les particuliers

Graphique 2.1

# Impôt fédéral et provincial payable en pourcentage du revenu total des ménages, 1988 (antérieur à la réforme)




(Palier de revenu en milliers de dollars)

On présume que l'impôt provincial est établi à 55 pour cent de l'impôt fédéral de base.

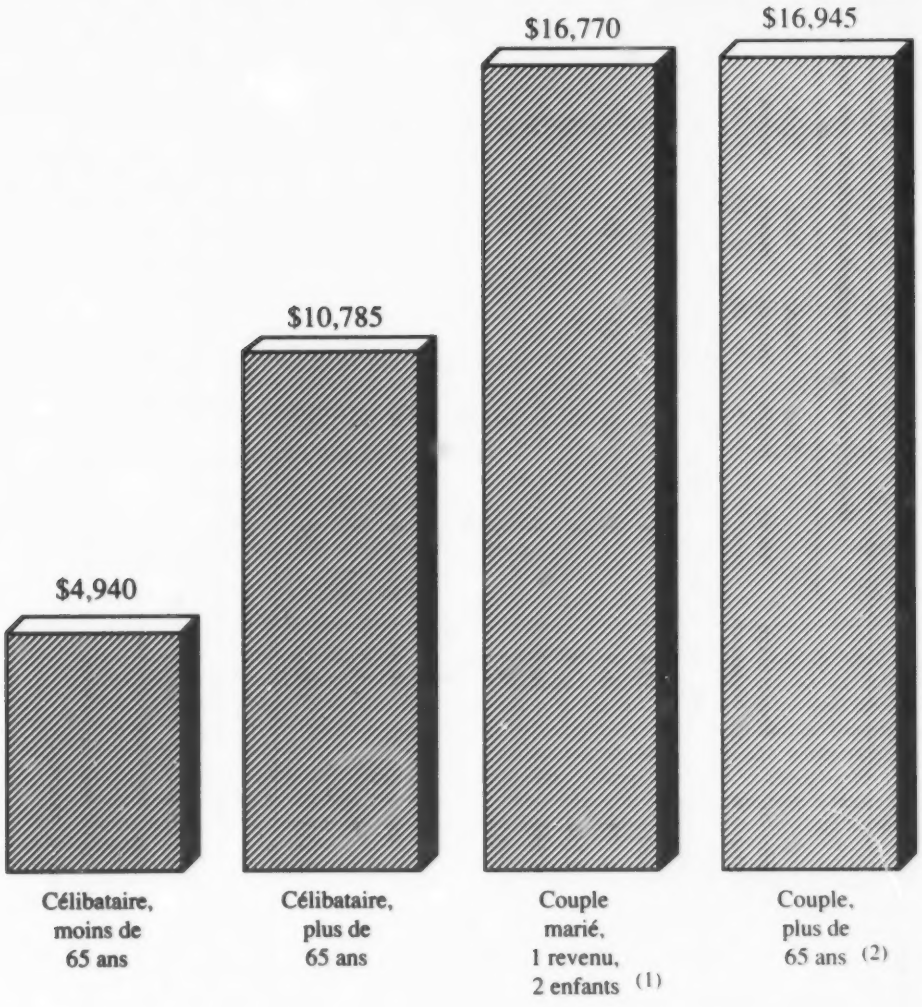
situés à un palier de revenu donné peuvent payer une proportion très variable de leur revenu en impôt. Certains en paient un pourcentage appréciable, tandis que d'autres sont beaucoup moins imposés, voire même pas du tout. Le tableau 2.2 montre la variation des taux d'imposition des particuliers se situant à un palier donné de revenu en 1984. Il convient de corriger ces iniquités de notre régime.

L'équité impose aussi qu'il soit tenu compte de la situation des personnes les plus nécessiteuses. Dans un régime fiscal progressif et équitable, les personnes dont le revenu est inférieur à un certain niveau ne devraient pas payer d'impôt sur le revenu. Le seuil de revenu déclenchant l'application de l'impôt fédéral varie selon la taille de la famille et d'autres caractéristiques (voir le graphique 2.2). En transformant les exemptions en crédits d'impôt, les propositions de réforme fiscale relèveront ces seuils et permettront à un plus grand nombre de Canadiens à revenu modeste de ne payer aucun impôt fédéral.

Notre régime d'impôt direct des particuliers est trop complexe. Chose plus importante, le dédale de dispositions spéciales et le grand nombre de paliers d'imposition rendent le système difficile à comprendre. La réduction des préférences fiscales permettra aux contribuables de mieux comprendre les mesures incitatives qui demeurent en vigueur. La transformation des exemptions en crédits rendra les contribuables plus conscients de l'épargne fiscale dont ils bénéficient. Ainsi, deux tiers de l'ensemble des contribuables seront soumis à un taux unique d'impôt fédéral.

Graphique 2.2

# Niveau de revenu auquel l'impôt fédéral devient exigible antérieurement à la réforme fiscale 1988




(1) Tient compte du crédit d'impôt pour enfants.
(2) Suppose le plein recours aux déductions au titre de revenus de pensions et d'investissement.

Tableau 2.2

**Répartition des contribuables en fonction du revenu et du taux moyen d'impôt fédéral sur leurs revenus, 1984**

| Revenu total[1] | Nombre de contribuables | Pourcentage des déclarants | Répartition en pourcentage des particuliers en fonction du taux moyen d'imposition[2] | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Aucun impôt[3] | Taux moyen 0 – 5 | Taux moyen 5 – 10 | Taux moyen 10 – 15 | Taux moyen 15 – 20 | Taux moyen 20 – 25 | Taux moyen 25 – 30 | Taux moyen 30+ | Total |
| (milliers $) | (milliers) | | (pour cent) | | | | | | | | |
| 0 – 10 | 5,813 | 37.4 | 73 | 18 | 9 | – | – | – | – | – | 100 |
| 10 – 20 | 4,178 | 26.9 | 5 | 16 | 53 | 26 | – | – | – | – | 100 |
| 20 – 30 | 2,752 | 17.7 | 1 | 3 | 25 | 69 | 2 | – | – | – | 100 |
| 30 – 40 | 1,584 | 10.2 | 1 | 2 | 7 | 66 | 24 | – | – | – | 100 |
| 40 – 50 | 661 | 4.3 | 1 | 2 | 5 | 40 | 51 | 1 | – | – | 100 |
| 50 – 75 | 396 | 2.5 | 2 | 2 | 5 | 15 | 64 | 12 | – | – | 100 |
| 75 – 100 | 83 | 0.5 | 2 | 3 | 5 | 11 | 26 | 52 | 1 | – | 100 |
| 100 – 150 | 48 | 0.3 | 4 | 4 | 5 | 10 | 16 | 40 | 22 | – | 100 |
| 150 et plus | 33 | 0.2 | 4 | 5 | 5 | 9 | 16 | 19 | 34 | 8 | 100 |
| TOTAL | 15,552 | 100.0 | 29 | 12 | 23 | 28 | 7 | 1 | – | – | 100 |

(1) Le revenu total est le revenu de toutes provenances, y compris le montant total des gains en capital et des dividendes en espèces (avant majoration), avant déduction des dispositions fiscales incitatives comme le DPA des IRLM et des films ainsi que les déductions pour exploration et épuisement à l'égard des investissements dans le secteur des ressources naturelles. Comme il est difficile de séparer les déductions incitatives des autres déductions des dépenses courantes, on a calculé le revenu total sans que les pertes nettes d'une source quelconque soient déduites du revenu tiré par le contribuable d'autres sources.

(2) Le taux moyen d'impôt fédéral à payer, avant le crédit d'impôt pour enfants, divisé par le revenu total. La réduction d'impôt fédéral en vigueur en 1984 a été éliminée depuis et n'est pas comprise dans les calculs.

(3) Contribuables ayant moins de $10 ou 0.1 pour cent du revenu à payer en impôt fédéral.

Voir les autres remarques des tableaux à l'annexe 3.

## 2. Régime actuel d'impôt direct des sociétés

Les déficiences du régime canadien d'impôt direct des sociétés ont été décrites dans le document d'étude intitulé *Le régime fiscal des sociétés: Un axe de changement* qui accompagnait le budget de mai 1985.

Le régime fiscal des sociétés, comme celui des particuliers, comporte un certain nombre de mesures incitatives. Ces encouragements fiscaux ont sensiblement réduit le volume et la stabilité de cette source de recettes publiques (voir le tableau 2.3). Ils exercent aussi une influence considérable sur les choix d'investissement et les autres décisions financières des sociétés. Les modifications de l'impôt sur le

Tableau 2.3

**Valeur en impôt fédéral[1] des principales mesures fiscales, utilisées par les sociétés, 1980 et 1983**

| | 1980 | 1983 |
|---|---|---|
| | (en millions de dollars) | |
| Déductions incitatives pour amortissement | 2,280 | 714[2] |
| Mesures relatives aux ressources[3] | 1,420 | 1,560 |
| Déduction relative aux stocks[4] | 500 | 435 |
| Taux réduit des petites entreprises | 1,305 | 1,590 |
| Taux réduit, fabrication et transformation | 480 | 465 |
| Crédit d'impôt à l'investissement[4] | 675 | 897 |

[1] On calcule la valeur des encouragements fiscaux par la différence entre le produit effectif de l'impôt des sociétés et celui qui serait obtenu en l'absence des déductions accélérées, des réductions des taux et des crédits d'impôt à l'investissement. Cette mesure reflète le coût de trésorerie que subit le gouvernement fédéral en accordant des allégements fiscaux au lieu d'imposer les bénéfices des sociétés selon des états financiers arrêtés conformément aux principes comptables généralement admis (sous réserve de certains redressements mineurs). Cette mesure donne une idée de l'importance des encouragements fiscaux offerts par le gouvernement fédéral à l'industrie. Elle ne tient pas compte de l'effet des encouragements fédéraux sur les impôts provinciaux des sociétés, ni des mesures incitatives que comporte l'impôt provincial sur les bénéfices des sociétés.

[2] La valeur fiscale des déductions pour amortissement (DPA) incitatives reflète l'économie d'impôt permise par les DPA en sus de l'amortissement déduit dans les états financiers des sociétés. Elle a diminué sensiblement de 1981 à 1983 sous l'effet de trois facteurs: Une baisse des investissements; une proportion plus élevée d'investissements réalisés par les entreprises non rentables au cours des dernières années; et l'effet de la règle de la demi-année d'amortissement annoncée en 1981.

[3] Les mesures relatives aux ressources naturelles comprennent la déduction accélérée des dépenses d'exploration et d'aménagement ainsi que la déduction supplémentaire de 33 1/3 pour cent pour épuisement gagné dans l'industrie minière et le secteur du pétrole et du gaz, ainsi que la déduction relative aux ressources.

[4] Les changements apportés à l'impôt des sociétés en 1986 ont éliminé la déduction relative aux stocks et supprimé progressivement le crédit d'impôt général à l'investissement. Si l'admissibilité réduite au crédit d'impôt à l'investissement avait été entièrement appliquée en 1983, la valeur des crédits aurait été d'environ $250 millions, plutôt que des $897 millions effectivement réclamés.

revenu des sociétés, annoncées dans le budget de février 1986, ont déjà commencé à réduire ces encouragements[1].

Le taux statutaire général d'impôt fédéral des sociétés, soit le taux appliqué aux bénéfices imposables, est actuellement de 36 pour cent. Pour déterminer l'incitation à investir d'une compagnie, il faut tenir compte à la fois des taux statutaires d'imposition et des crédits d'impôt et déductions accélérées. Une analyse de l'effet de la réforme fiscale sur les taux effectifs d'imposition qui tient compte des taux statutaires et déductions et crédits accélérés est présentée au chapitre 4. Les taux statutaires d'imposition sont seuls pertinents pour nombre de décisions qu'ont à prendre les sociétés. Par exemple, l'économie d'impôt que procure l'allocation d'un revenu imposable d'installations existantes à un pays ou un autre, et l'économie réalisée par l'entreprise qui se finance au moyen d'emprunts déductibles d'impôt, plutôt que par capitaux propres, dépendent des taux statutaires d'impositions, et non des taux effectifs.

Les taux statutaires d'impôt des sociétés sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis et dans d'autres pays et, sans l'application rapide de réductions appréciables au Canada, le fossé se creuserait (voir au tableau 2.4, une comparaison des taux d'imposition actuels au Canada et projetés aux États-Unis après la réforme fiscale dans ce dernier pays). Si l'écart entre les taux canadiens et américains n'était pas réduit, un volume considérable d'activités productives se déplacerait vers les États-Unis. L'écart inciterait également les entreprises actives dans les deux pays à s'organiser pour qu'une proportion supérieure de leurs bénéfices imposables apparaissent hors du Canada. Il en résulterait une activité économique moindre au Canada et une érosion appréciable du produit de l'impôt des sociétés dans notre pays. La réduction proposée des taux statutaires d'imposition au Canada vise à éviter ces conséquences.

Le régime fiscal des sociétés antérieur à réforme est caractérisé par des variations appréciables des taux fédéraux moyens d'imposition effective des sociétés selon les secteurs en raison des déductions accélérées, des crédits d'impôt et des taux statutaires spéciaux d'imposition (voir le graphique 2.3). Ces variations peuvent entraîner des distorsions, les décisions commerciales et les choix d'investissement étant effectués en fonction de considérations fiscales plutôt que de facteurs économiques fondamentaux. Un grand nombre de dépenses fiscales relatives aux sociétés sont acquises par des entreprises n'ayant aucun impôt à payer, qui ne peuvent donc s'en servir immédiatement. L'économie d'impôt fédéral rendue possible par les déductions fiscales et crédits d'impôt inutilisés s'élevait à quelque $18 milliards en 1982 – soit plus de deux fois le produit de l'impôt des sociétés cette année-là. Cela incite considérablement les entreprises à mettre au point des mécanismes financiers leur permettant de transférer les déductions et crédits à d'autres sociétés qui peuvent s'en prévaloir, et rend le produit de l'impôt des sociétés extrêmement instable.

---

[1] Les taux d'imposition des sociétés sont abaissés, la déduction de 3 pour cent relative aux stocks a été éliminée et le crédit général d'impôt à l'investissement est en voie d'élimination progressive. Ces modifications devraient accroître le produit de l'impôt fédéral des sociétés de $760 millions dans l'ensemble entre 1986 et 1988.

Tableau 2.4

**Comparaison des taux statutaires d'impôt des sociétés au Canada et aux États-Unis d'après les règles actuelles**

| | Taux fédéral-provincial actuel au Canada | Taux fédéral–États après la réforme aux États-Unis | Différence |
|---|---|---|---|
| | (pour cent) | | |
| 1986 | 50 | 50 | 0 |
| 1987 | 49 | 45 | 4 |
| 1988 | 48 | 39 | 9 |
| 1989 | 47 | 39 | 8 |

*Remarque*: On suppose que le taux statutaire moyen d'impôt provincial est de 14 pour cent du bénéfice imposable au Canada et que les impôts moyens des États, aux États-Unis, sont de 7.5 pour cent. La surtaxe fédérale de 3 pour cent sur l'impôt des sociétés n'est pas comprise dans les taux d'impôt au Canada.

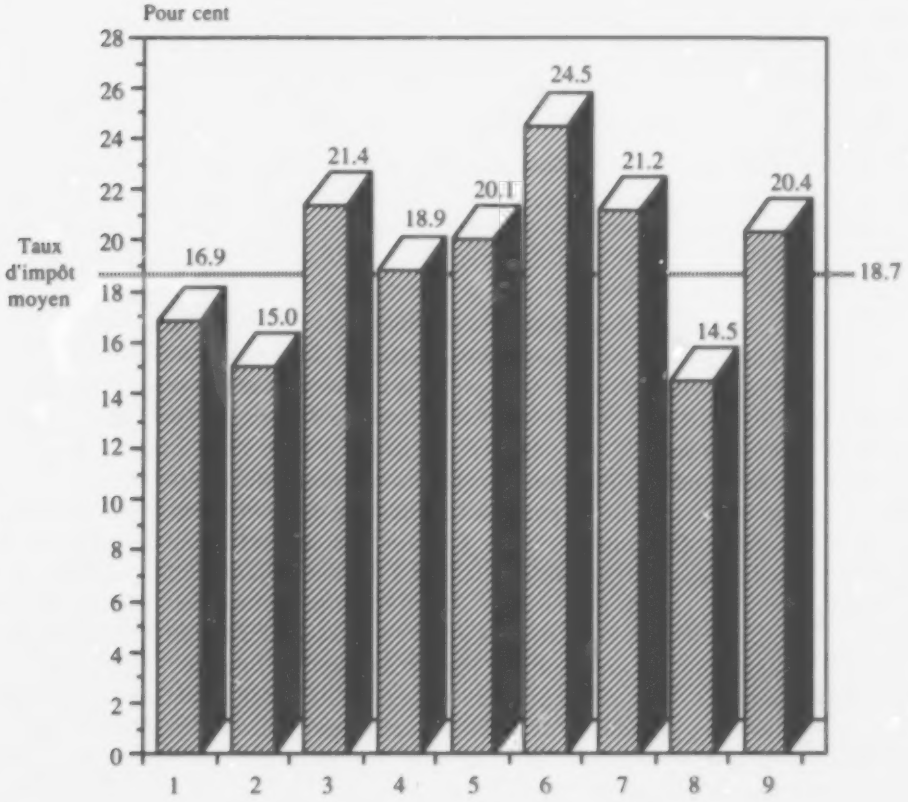
Les déductions fiscales et crédits d'impôt à caractère incitatif diminuent également l'équité fiscale, en permettant à des sociétés rentables de ne payer guère ou pas du tout d'impôt. Compte tenu de facteurs tels le versement de dividendes inter-sociétés et des bénéfices déjà imposés à l'étranger, environ 110,000 sociétés rentables sur 320,000 ne payaient pas d'impôt en 1983. Le graphique 2.4 indique les principales raisons pour lesquelles certaines sociétés rentables ne payent aucun impôt. Cela est dû en partie à la déduction des pertes des années antérieures des bénéfices de l'année en cours. Certaines de ces pertes sont des pertes d'entreprise, tandis que d'autres sont imputables à des déductions incitatives accumulées au cours des années précédentes. Parmi les importantes concessions fiscales figurent l'exonération de la moitié des gains en capital réalisés; les déductions fiscales pour amortissement supérieures à l'amortissement comptable indiqué dans les états financiers des sociétés et les encouragements fiscaux relatifs aux ressources naturelles, comme les déductions accélérées des frais d'exploration et d'aménagement et la déduction supplémentaire de 33 1/3 pour cent au titre de l'épuisement gagné.

Beaucoup d'autres déductions d'impôt maintiennent le bénéfice imposable à un niveau très inférieur à celui qui est déclaré dans les états financiers. Cela s'observe tout particulièrement dans l'industrie minière, le secteur de la fabrication et le secteur de la finance et de l'immobilier (voir le graphique 2.5).

Les entreprises rentables ne devraient pas toutes payer de l'impôt au cours d'une année puisque, par exemple, le régime fiscal devrait permettre de déduire les pertes des années antérieures. Cependant, il existe manifestement des possibilités d'élargir l'assiette fiscale dans nombre de secteurs et de se concentrer sur les secteurs qui présentent la différence la plus marquée entre les bénéfices imposables et les bénéfices selon les états financiers et qui, donc, présentent une plus forte proportion d'entreprises rentables non imposables.

Graphique 2.3

## Taux moyen d'impôt fédéral des sociétés en pourcentage des bénéfices selon les états financiers, par secteur (1)

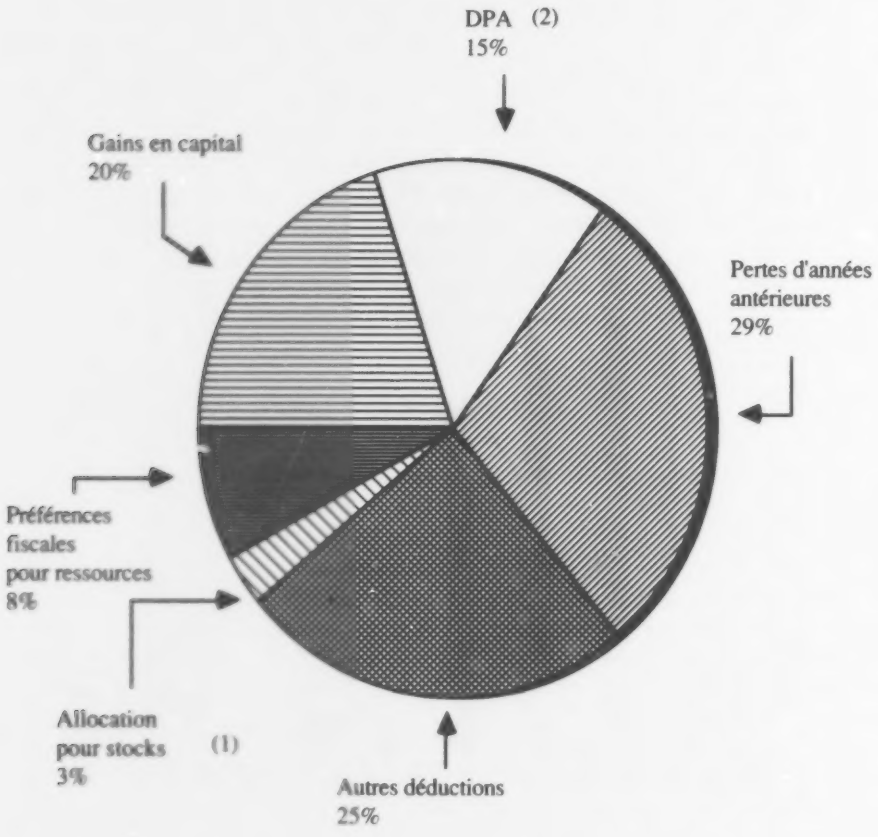



1- Agriculture, pêche et forêts
2- Mines
3- Pétrole et gaz
4- Fabrication
5- Construction
6- Commerce de gros
7- Commerce de détail
8- Finance, assurance et immobilier
9- Services

(1) Voir remarques des graphiques à l'Annexe 3. Les données sont fondées sur diverses anné choisies comme étant représentatives du profil des bénéfices et investissements

Graphique 2.4

## Pertes et concessions fiscales accordées aux entreprises rentables non imposables, en pourcentage des bénéfices selon les états financiers, 1983

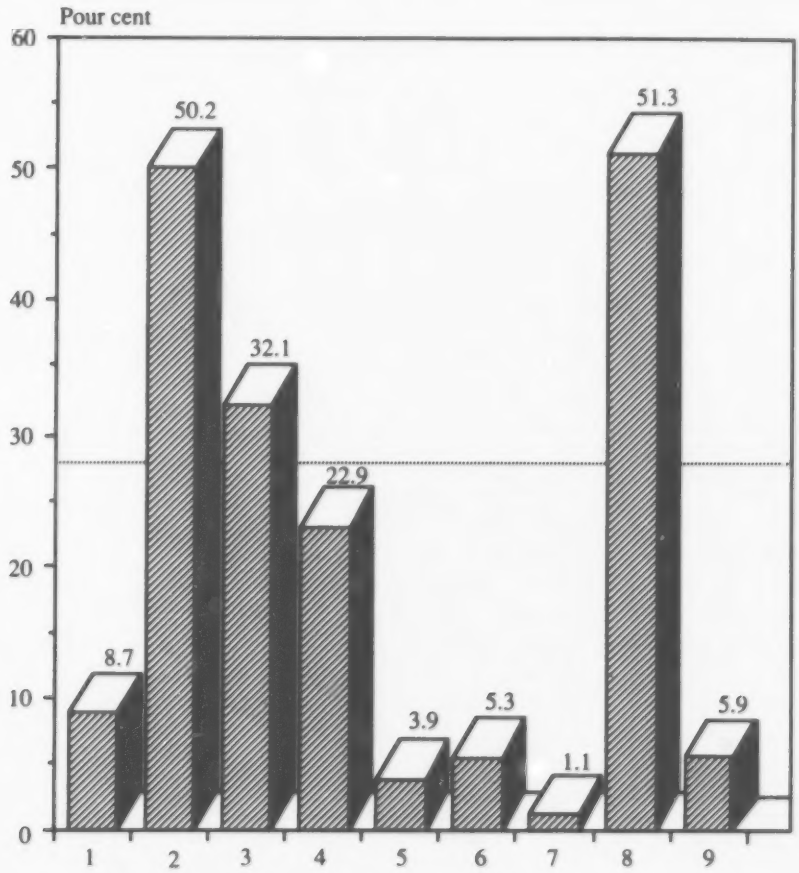



(1) L'allocation pour stocks a été éliminée dans le budget de février 1986.

(2) Cette part représente des réclamations au titre de la DPA supérieures à l'amortissement comptable inscrit aux états financiers des sociétés.

Graphique 2.5

## Pourcentage du revenu non imposé des entreprises rentables, par secteur




1 - Agriculture, forêts et pêche
2 - Mines
3 - Pétrole et gaz
4 - Fabrication
5 - Construction
6 - Commerce de gros
7 - Commerce de détail
8 - Finance, assurance et immobilier
9 - Services

Voir les remarques des tableaux à l'Annexe 3. Les données sont fondées sur des moyennes de diverses années choisies comme étant représentatives du profil des bénnéfices et investissements.

# Chapitre 3: Aperçu de la réforme de l'impôt direct

Ce chapitre donne un aperçu des propositions de réforme de l'impôt direct des particuliers et des sociétés. Les effets de la réforme sont décrits avec plus de précision au chapitre 4, tandis que des renseignements sur chaque mesure particulière sont fournis au chapitre 5.

Encourager les contribuables en général, grâce à des taux d'imposition moins élevés, telle est la pierre angulaire de la réforme fiscale. L'élargissement de l'assiette de l'impôt permet d'abaisser les taux. Des taux moins élevés sur une assiette plus large permettent de répartir plus équitablement le fardeau fiscal et de favoriser les activités productives, grâce à la récompense du succès économique. La réduction du nombre d'encouragements spéciaux et du nombre de taux d'imposition ainsi que la conversion des exemptions en crédits d'impôt contribueront aussi à rendre le régime fiscal plus facile à comprendre.

## 1. Réforme de l'impôt direct des particuliers

Les taux marginaux d'imposition des particuliers s'appliquent actuellement à 10 tranches de revenu imposable, en s'élevant progressivement pour atteindre un taux maximum d'impôt fédéral de 34 pour cent sur les revenus imposables dépassant $63,347. Les taux fédéraux-provinciaux combinés sont supérieurs d'environ la moitié. À compter de 1988, les 10 tranches d'impôt fédéral seront ramenées à trois, et les taux d'imposition abaissés. La nouvelle structure des taux d'impôt fédéral sera la suivante: 17 pour cent jusqu'à $27,500 de revenu imposable, 26 pour cent sur la tranche suivante de $27,500 et 29 pour cent sur le revenu imposable dépassant $55,000.

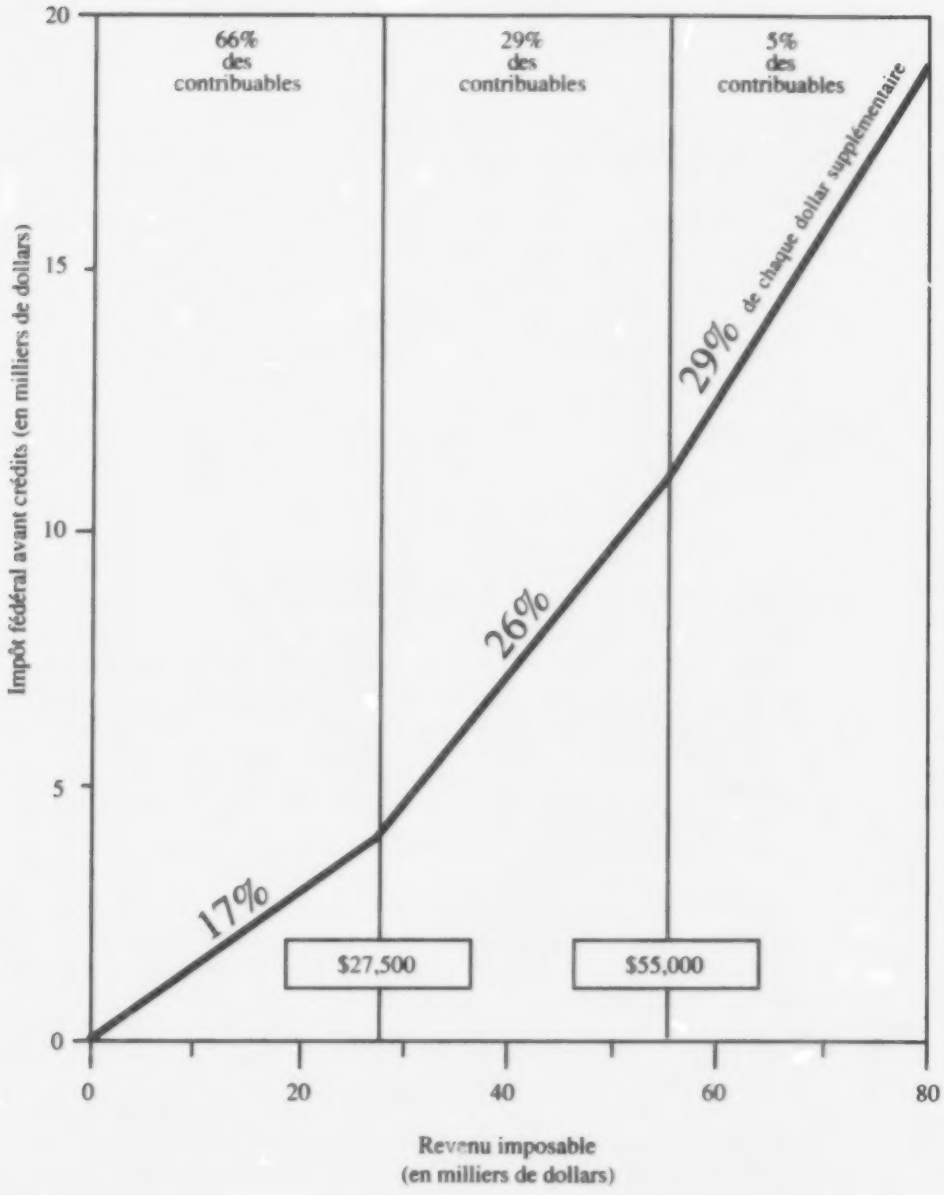
Des taux moins élevés permettront aux Canadiens de conserver une plus forte proportion de chaque dollar supplémentaire gagné. Environ 66 pour cent des contribuables seront soumis au taux le plus bas, 29 pour cent seront dans la tranche de 26 pour cent et 5 pour cent dans celle imposée à 29 pour cent (voir le graphique 3.1). L'abaissement des taux d'imposition et la réduction du nombre de tranches permettront d'éliminer plusieurs dispositions spéciales d'étalement du revenu, ce qui simplifiera le régime fiscal.

La surtaxe de 3 pour cent sur l'impôt direct des particuliers sera supprimée lors de la mise en oeuvre de la réforme de la taxe de vente.

Les mesures proposées réduiront les variations de l'impôt payé par des personnes placées dans la même situation financière. Un nombre moins élevé de particuliers à revenu supérieur ne paieront guère ou pas du tout d'impôt. Un plus grand

Graphique 3.1

## Impôt fédéral sur le revenu selon la nouvelle structure de taux



nombre de contribuables à revenu modeste ne paieront aucun impôt. Les mesures de réforme:

- réduiront l'impôt sur le revenu à payer pour huit Canadiens sur dix et près de neuf Canadiens de plus de 65 ans sur 10. L'impôt des particuliers diminuera de $460 en moyenne, soit à peu près 5 pour cent de la facture d'impôt, pour huit contribuables sur 10 dont les revenus se situent entre $30,000 et $50,000;

- ramèneront l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers à zéro pour environ 850,000 personnes à revenu modeste grâce à la conversion des exemptions personnelles en crédits d'impôt, sous une forme qui accroît la valeur de ces dispositions spéciales pour les personnes à revenu modeste, par rapport aux contribuables à revenu supérieur.

Ces changements réduiront le produit de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers de plus de 4 pour cent, soit de $2 milliards par an. Les impôts provinciaux sur le revenu des particuliers diminueront dans les neuf provinces ayant conclu un accord de perception fiscale avec le gouvernement fédéral. L'impôt sur le revenu du Québec ne sera pas directement touché.

La plupart des mesures fiscales intéressant les particuliers entreront en vigueur pour l'année d'imposition 1988, les retenues à la source des employés étant modifiées en juillet 1988 pour tenir compte des nouveaux taux d'imposition et crédits d'impôt. Les particuliers constateront une augmentation de leur salaire net à partir de juillet 1988.

On trouvera à la fin du chapitre une illustration du calcul de l'impôt direct des particuliers avant et après la réforme.

**Conversion des exemptions personnelles en crédits d'impôt**

La conversion des exemptions en crédits constitue un élément clef de la réforme du régime fiscal dans le sens d'une plus grande équité. Un crédit déductible de l'impôt à payer par le contribuable est la forme la plus claire et la plus directe d'allégement fiscal, puisque tous les contribuables admissibles bénéficient de la même réduction d'impôt, peu importe leur revenu. Par contre, une exemption ou déduction fiscale est soustraite du revenu sur lequel les impôts sont calculés. Sa valeur dépend donc du taux marginal d'imposition des contribuables, de sorte qu'elle est plus élevée pour les personnes à revenu supérieur. À l'heure actuelle, $1,000 d'exemption personnelle valent $340 d'économie d'impôt fédéral pour les contribuables imposés à 34 pour cent, et seulement $60 pour les contribuables imposés à 6 pour cent. Les taux des nouveaux crédits assureront des avantages accrus aux Canadiens à revenu modeste.

La conversion des exemptions en crédits d'impôt et l'abaissement des taux d'imposition permettent de consacrer des ressources accrues aux personnes nécessiteuses et de réduire la valeur après impôt des avantages pour les Canadiens à revenu supérieur. C'était là les objectifs primordiaux de l'examen des transferts sociaux et des dispositions fiscales correspondantes qui a été lancé dans le budget de février 1986.

Le tableau 3.1 montre le montant des crédits d'impôt personnel qui remplaceront les exemptions personnelles actuelles à compter de 1988. Aucun crédit d'impôt ne sera accordé pour les personnes à charge de 18 ans et plus, sauf pour celles qui sont infirmes. Le chapitre 5 présente une comparaison des nouveaux crédits et des exemptions existantes.

Tableau 3.1

**Valeur des crédits d'impôt proposés**[1]

| | Valeur fédérale | Valeur combinée fédérale/ provinciale approximative[2] |
|---|---|---|
| | (dollars) | |
| Crédit personnel de base | 1,020 | 1,580 |
| Crédit de personne mariée et équivalent | 850 | 1,315 |
| Crédit pour âge | 550 | 850 |
| Crédit pour invalidité | 550 | 850 |
| Crédit pour personnes à charge | | |
| Enfants et autres à charge de moins de 18 ans | 65 | 100 |
| Infirmes de 18 ans et plus | 250 | 385 |

[1] Les crédits d'impôt et tranches d'imposition seront indexés sur la hausse annuelle de l'Indice des prix à la consommation au-delà de 3 pour cent, à partir de l'année d'imposition 1989.

[2] Le taux moyen d'impôt provincial est présumé être de 55 pour cent de l'impôt fédéral de base.

À l'heure actuelle, l'exemption de personne mariée est réduite de chaque dollar de revenu net gagné par le conjoint, au-delà d'un certain seuil. L'une des conséquences de la conversion des exemptions en crédits d'impôt est que les conjoints déclarés comme personnes à charge, qui veulent entrer sur le marché du travail, ne verront plus leur première tranche de revenu imposée au taux marginal plus élevé de l'autre conjoint.

À la première étape de la réforme fiscale, l'actuel crédit d'impôt remboursable au titre de la taxe de vente sera porté de $50 à $70 par adulte et de $25 à $35 par enfant. Ce crédit s'appliquera en totalité jusqu'à $16,000 de revenu familial net. Quand la réforme de la taxe de vente aura été mise en oeuvre, le crédit sera encore augmenté et étendu afin d'accroître la progressivité globale des régimes combinés d'impôt des particuliers et de taxe de vente.

### Conversion d'autres déductions en crédits

Un certain nombre d'autres déductions pour dépenses seront également converties en crédits d'impôt fédéral égaux à 17 pour cent des dépenses. Ce taux est identique

au nouveau taux d'impôt fédéral sur les revenus imposables allant jusqu'à $27,500. Pour les particuliers placés dans cette catégorie de revenu – environ 66 pour cent des contribuables – un crédit d'impôt de 17 pour cent procurera la même économie d'impôt qu'une déduction. Pour les contribuables à revenu plus élevé, le crédit offrira une économie d'impôt moindre qu'une déduction fiscale. Les déductions qui seront transformées en crédits d'impôt fédéral de 17 pour cent comprennent la déduction pour frais médicaux admissibles au-delà de 3 pour cent du revenu net et les cotisations ouvrières aux Régimes de pensions du Canada et des rentes du Québec et les primes d'assurance-chômage. La déduction actuelle de $1,000 pour revenu de pensions privées sera elle aussi transformée en un crédit fédéral de 17 pour cent des revenus de pensions admissibles, le crédit maximum étant de $170.

La déduction pour frais de scolarité sera convertie en un crédit égal à 17 pour cent des frais, tandis que la déduction de $50 par mois au titre des études sera transformée en crédit d'impôt de $10 par mois de fréquentation d'un établissement postsecondaire. De plus, la partie des crédits pour frais de scolarité et études, jusqu'à $600, qui n'aura pu être utilisée par l'étudiant pourra être transférée à un parent, grand-parent ou conjoint subvenant aux besoins de l'étudiant. Cette nouvelle possibilité de transfert élargit l'accès à l'aide fiscale aux étudiants.

Un crédit d'impôt à deux niveaux sera prévu au titre des dons de charité – un crédit d'impôt fédéral de 17 pour cent pour les dons allant jusqu'à $250 dans l'année et un crédit fédéral de 29 pour cent pour les dons supérieurs à ce montant. Cette mesure permettra d'accorder des avantages égaux à des personnes dont le revenu est différent et fournira des encouragements importants aux 95 pour cent de contribuables assujettis à des taux marginaux de moins de 29 pour cent. Pour ces contribuables, un crédit de 29 pour cent des dons de plus de $250 est plus intéressant qu'une déduction totale.

Tous ces crédits, ainsi que les crédits personnels accordés aux contribuable et aux personnes à sa charge, entrent dans le calcul de l'impôt fédéral de base, sur lequel toutes les provinces, sauf le Québec, calculent leur propre impôt. Les crédits réduiront donc automatiquement le produit de l'impôt provincial des particuliers dans les neuf provinces qui ont conclu des accords de perception fiscale avec le gouvernement fédéral.

On a envisagé la possibilité de convertir en crédit l'actuelle déduction pour frais de garde d'enfants, mais le gouvernement a décidé de surseoir à sa décision jusqu'à l'élaboration de la politique fédérale des services de garde. Aussi les mesures proposées dans ce document ne modifient-elles pas la déduction fiscale actuelle.

**Élargissement de l'assiette de l'impôt des particuliers**

Afin d'élargir l'assiette de l'impôt des particuliers, on modifiera un certain nombre de mesures fiscales touchant les particuliers, notamment le régime des gains en capital et de l'épargne-retraite. Ces changements respectent les objectifs initiaux de ces mesures, tout en rendant le régime fiscal à la fois plus juste et plus efficient.

De plus, certaines autres mesures incitatives spéciales à l'investissement seront modifiées, comme la déduction de $1,000 pour revenu de placement qui sera éliminée.

**Gains en capital**

L'exonération globale des gains en capital a pour objet d'encourager et de récompenser le succès, l'esprit d'entreprise et la prise de risques, d'aider les petites entreprises à croître et à attirer des capitaux, ainsi qu'à reconnaître la situation spéciale des agriculteurs. À l'heure actuelle, l'exonération est de $500,000 pour les terres agricoles. Pour les autres biens, elle est actuellement de $100,000 et doit atteindre le niveau de $500,000 en 1990.

Les objectifs de cette mesure n'ont pas changé. Le Canada doit encourager l'investissement, la prise de risques et une participation plus large des particuliers aux marchés boursiers. L'un des grands objectifs de l'abaissement général des taux d'imposition est d'offrir des encouragements en ce sens. Les dispositions de l'exonération globale des gains en capital seront modifiées à la lumière des autres mesures de la réforme fiscale qui visent le même objectif.

Compte tenu de la situation bien particulière des agriculteurs, l'exonération des terres agricoles ne sera pas réduite.

La petite entreprise contribue considérablement à la création d'emplois et à l'innovation. Pour cette raison, la mise en oeuvre de l'exemption globale de $500,000 sera accélérée pour les actions de sociétés exploitant une petite entreprise. Le niveau de $500,000 s'appliquera aux actions d'une société exploitant une petite entreprise à partir de 1988 plutôt que de 1990.

L'exonération des gains sur les autres placements, tels les actions et l'immobilier, sera maintenue au niveau de $100,000 déjà atteint en 1987, au lieu d'être portée à $500,000.

Pour réduire les possibilités d'abri fiscal et assurer une meilleure concordance entre les déductions et les revenus exonérés d'impôt, l'accès au régime des gains en capital exonérés des particuliers sera réduit, au cours de toute année, du montant des pertes nettes sur placements réclamées après 1987. Par exemple, une personne qui n'a aucun revenu de placement mais qui déduit des intérêts sur l'argent emprunté pour acheter des actions pourra se prévaloir de l'exemption des gains en capital uniquement dans la mesure où le gain imposable réalisé à la vente du bien dépasse les frais d'intérêt déduits auparavant. Cette règle ne réduira pas le plafond de l'exonération globale des particuliers, mais ralentira le rythme auquel elle peut être réclamée. La restriction diminuera l'attrait fiscal de certains placements en immeubles, en sociétés en commandite et autres placements dans lesquels le particulier ne joue pas un rôle actif. Grâce à ce changement, on s'assure que l'exonération des gains en capital ne peut être utilisée que dans la mesure où les contribuables tirent un revenu imposable cumulatif de leurs placements.

De plus, la proportion du gain en capital à incorporer au revenu imposable sera augmentée. À l'heure actuelle, la moitié des gains est incorporée. Cette proportion sera portée à deux tiers en 1988 et à trois quarts en 1990. Ce changement s'applique tant aux particuliers qu'aux sociétés. Le taux supérieur d'incorporation fera passer le taux effectif le plus élevé d'impôt fédéral sur les gains en capital d'un particulier qui sont supérieurs à l'exonération globale, d'environ 17 pour cent en 1987 à 19 pour cent en 1988 et 22 pour cent en 1990. Les taux d'imposition fédéral-provincial sur les gains en capital seront plus élevés, et ils varieront d'une province à l'autre selon le taux provincial d'imposition.

**REER et régimes de pensions**

Le 9 octobre 1986, le gouvernement avait annoncé un nouveau système, plus juste, d'aide fiscale à l'épargne-retraite comportant un plafond global unique de $15,500, à mettre en oeuvre progressivement d'ici 1991, pour les cotisations déductibles à des régimes d'épargne-retraite. Ce système offre le même accès à l'aide fiscale à l'épargne-retraite aux personnes qui économisent au moyen d'un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) qu'à celles qui recourent à un régime de pensions d'employeur.

L'aide à l'épargne-retraite constituant un objectif important du régime fiscal, on maintiendra l'accès à une aide fiscale équitable et souple à l'épargne-retraite. Cependant, pour compenser l'abaissement des taux d'imposition des particuliers, on ralentira le relèvement des plafonds de cotisation, et la mise en oeuvre du nouveau système sera retardée d'un an.

En conséquence, la cotisation maximale déductible d'impôt sera moins élevée qu'il avait été annoncé pour les sept prochaines années. Par exemple, la cotisation maximale de REER déductible d'impôt restera en 1988 au niveau de 1987, soit $7,500, tandis que la déduction maximale au titre des cotisations aux régimes de pensions à cotisations déterminées offerts par les employeurs restera au niveau actuel de $7,000. L'indexation des plafonds sur la hausse du salaire moyen commencera en 1995. À l'heure actuelle, l'aide fiscale maximale pouvant être fournie correspond à des gains d'environ trois fois le salaire moyen dans l'industrie. Les changements proposés auront pour effet de ramener à environ deux fois et demie le salaire moyen dans l'industrie la valeur d'une pension donnant droit à l'aide fiscale maximale.

**Crédit d'impôt pour dividendes**

À partir de 1988, en conséquence de l'abaissement des taux de l'impôt des sociétés, le crédit d'impôt fédéral-provincial accordé aux actionnaires sur les dividendes reçus de sociétés canadiennes imposable sera ramené de quelque 33 1/3 pour cent à environ 25 pour cent (selon la province) des dividendes reçus. La majoration connexe des dividendes passera d'un tiers à un quart des dividendes en espèces reçus.

**Autres mesures visant à élargir l'assiette fiscale**

Plusieurs autres mesures renforceront également la progressivité globale des propositions de réforme fiscale et contribueront à compenser la diminution des recettes due à l'abaissement proposé des taux d'imposition des particuliers.

L'abri fiscal dont bénéficient les placements en immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM) sera aboli. On ne peut plus investir dans de nouveaux IRLM depuis 1981. Les personnes qui achètent des IRLM existants après le 17 juin 1987 ne pourront créer de pertes pouvant servir d'abri fiscal en déduisant l'amortissement de leurs autres revenus, et après 1990 les propriétaires existants de IRLM ne pourront créer de pertes de ce genre.

Le taux de déduction accordé à ceux qui investissent dans des films canadiens sera maintenu à 100 pour cent, mais uniquement à l'égard des revenus tirés de ces placements. Le taux auquel les coûts de films peuvent être déduits des autres revenus des investisseurs sera ramené à 30 pour cent à compter de 1988 pour les investissements dans des films entrepris après le 31 décembre 1987.

Pour tenir compte du risque élevé des placements dans les mines et les hydrocarbures, on maintiendra l'encouragement que constituent les actions accréditives. Cette mesure incitative permet aux sociétés d'exploitation des ressources de céder aux acheteurs d'actions les déductions fiscales au titre des frais d'exploration et d'aménagement. On resserrera les règles sur les actions accréditives afin d'éviter les abus possibles et de maintenir l'intégrité du mécanisme de transfert. En particulier, les investisseurs n'obtiendront une déduction fiscale qu'au titre de la partie «à risque» de leurs placements.

L'épuisement gagné sera éliminé progressivement, mais les particuliers qui achètent des actions accréditives obtiendront quand même une déduction intégrale des frais d'exploration et d'aménagement dans le secteur minier.

Les déductions des repas d'affaires, des frais de représentation et des automobiles de fonction seront limitées. Les particuliers et les sociétés pourront déduire 80 pour cent du coût des repas et frais de représentation. Les déductions au titre de l'amortissement et des coûts de crédit-bail des automobiles seront limitées à la partie du coût de l'automobile qui ne dépasse pas $20,000, et des frais de financement déductibles seront limités. Les déductions admissibles des employés ou des travailleurs indépendants subiront d'autres réductions si l'automobile n'est pas utilisée en totalité ou en quasi-totalité (c'est-à-dire pour au moins 90 pour cent) à des fins d'entreprise.

Les frais d'un bureau à domicile ne pourront être déduits par les travailleurs indépendants, professionnels compris, que dans la mesure où le local sert exclusivement de bureau et soit constitue un lieu d'affaires principal, soit sert régulièrement à rencontrer les clients ou patients.

D'autres modifications préciseront les règles de déduction des pertes agricoles à l'égard des revenus non agricoles. Elles limiteront aussi la possibilité de protéger d'autres revenus de l'impôt grâce à des déductions continuelles de pertes agricoles.

## 2. Réforme de l'impôt direct des sociétés

Les mesures proposées dans ce document à l'égard de l'impôt des sociétés réduiront les taux d'imposition afin de stimuler les investissements rentables et réduiront sensiblement les concessions fiscales. Dans leur ensemble, elles accroîtront de $5 milliards, au total, au cours des cinq prochaines années, le produit de l'impôt fédéral des sociétés. L'élargissement de l'assiette de cet impôt augmentera automatiquement les impôts versés par les sociétés aux gouvernements provinciaux, dans les sept provinces qui ont conclu un accord de perception de l'impôt des sociétés avec le gouvernement fédéral. Le Québec, l'Alberta et l'Ontario n'ont pas conclu d'accord de ce genre, bien que l'assiette de leur impôt des sociétés ait toujours été assez parallèle à l'assiette de l'impôt fédéral.

Les taux statutaires de l'impôt fédéral des sociétés seront abaissés à partir de 1988, le taux général, actuellement de 36 pour cent, tombant à 28 pour cent le 1er juillet 1988. Le taux d'imposition des bénéfices de fabrication descendra du niveau actuel de 30 à 23 pour cent et le taux d'imposition des petites entreprises sera ramené à 12 pour cent. La déduction spéciale qui réduit encore davantage le taux d'imposition des petites sociétés de fabrication sera éliminée. Par conséquent, le taux d'imposition de ces petites entreprises passera le 1er juillet 1988 de 8 à 12 pour cent, taux proposé pour les petites entreprises en général.

Les propositions de réforme de l'impôt des sociétés tiennent compte de l'importance des différences régionales et sectorielles dans l'économie canadienne. Le régime fiscal continuera, de pair avec d'autres programmes, à soutenir le développement économique régional. Les réformes respecteront les priorités canadiennes en maintenant nombre des encouragements traditionnels qui jouent un rôle important pour les industries extractives du Canada. Les propositions maintiennent également les crédits d'impôt régionaux qui stimulent actuellement les investissements dans la région de l'Atlantique, au Cap-Breton et dans certaines régions à croissance lente. Comme les taux d'imposition des sociétés seront abaissés, les taux des crédits à l'investissement seront également réduits après 1988, mais leur effet incitatif sera maintenu.

### Élargissement de l'assiette de l'impôt des sociétés

L'élargissement de l'assiette de l'impôt des sociétés permet d'abaisser les taux. La réduction des avantages fiscaux accordés aux sociétés élargira d'environ 20 pour cent l'assiette d'impôt. Par suite de la réforme, le produit de l'impôt fédéral des sociétés sera de 10 pour cent plus élevé, compte tenu de la réduction des taux d'imposition. Les impôts payés par les sociétés aux gouvernements provinciaux augmenteront eux aussi. Tous les secteurs seront touchés jusqu'à un certain point, mais une bonne partie du gain proviendra de la réduction des déductions pour amortissement et des mesures touchant des secteurs qui, à l'heure actuelle, versent des impôts inférieurs à la moyenne des sociétés, comme le secteur de la finance, de l'assurance et de l'immobilier.

Les taux élevés d'amortissement offerts à titre incitatif – par le jeu des déductions pour amortissement – seront réduits, mais retiendront un élément incitatif. En particulier, l'amortissement sur trois ans des machines et du matériel de fabrication fera place à un taux de 25 pour cent de la valeur résiduelle. D'autres diminutions des taux d'amortissement fiscal toucheront les bâtiments, le matériel de construction et les biens servant à l'extraction des ressources. La déduction pour épuisement gagné dans le secteur des ressources sera éliminée progressivement. À partir de 1990, les déductions fiscales pour amortissement ne pourront commencer qu'au cours de l'année de mise en service du bien.

La hausse de la partie imposable des gains en capital, qui passera de 50 à 66 2/3 pour cent en 1988 et à 75 pour cent en 1990, accroîtra sensiblement le produit de l'impôt des sociétés. La limitation à 80 pour cent des repas d'affaires et frais de représentation déductibles apporte aussi une contribution importante à l'augmentation des recettes fournies par l'impôt des sociétés.

**Lutte contre l'évitement fiscal et stabilisation des recettes**

L'évitement de l'impôt rend le régime fiscal moins équitable. Il a diminué les recettes produites par l'impôt des sociétés et entraîné une instabilité de l'assiette fiscale. Il a permis à de nombreuses sociétés rentables de ne payer aucun impôt et nécessité l'élaboration de règles complexes afin de faire place à des mécanismes d'évitement bien identifiés. Les règles anti-évitement actuelles au Canada ne sont pas aussi rigoureuses qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni. Une disposition générale anti-évitement sera instaurée dans le cadre de la réforme fiscale, et les mesures d'observation permettront de mieux détecter et vérifier les mécanismes d'évitement de l'impôt ainsi que les cas d'évasion fiscale.

D'autres mesures instaurées dans le cadre de la réforme fiscale portent sur les mécanismes de financement des sociétés motivés par des raisons fiscales, par le biais d'actions privilégiées. Ces mécanismes de financement permettent souvent aux sociétés qui achètent l'action d'obtenir des dividendes en franchise d'impôt (et au particulier qui acquiert les actions, de réclamer le crédit d'impôt pour dividendes) même si l'émetteur n'a payé aucun impôt sur les bénéfices dont proviennent les dividendes. Un nouvel impôt est institué sur les dividendes d'actions privilégiées. Cette mesure ne touchera pas les sociétés imposables. Elle réduira l'attrait fiscal de ces mécanismes de financement pour les sociétés non imposables, sans interdire le recours aux actions privilégiées pour les entreprises qui jugent ce mécanisme approprié pour des raisons non fiscales. De plus, la possibilité que les institutions financières ont de réduire ou d'éliminer leur impôt en achetant des titres de ce genre et en recevant des dividendes en franchise d'impôt sera éliminée.

**Lutte contre les distorsions dans le régime fiscal des sociétés**

La réforme de l'impôt des sociétés traitera les différents secteurs de manière plus égale. Le graphique 3.2 illustre l'effet des propositions de réforme sur le taux

effectif moyen d'imposition par secteur (impôt en pourcentage de tous les bénéfices déclarés dans les états financiers) après que les réformes auront été entièrement appliquées.

Dans le secteur de la fabrication, les décisions d'investissement peuvent être sensiblement influencées par la politique fiscale. Un élément clé de la réforme consiste à s'assurer que le régime fiscal global des activités de fabrication au Canada reste favorable et compétitif par rapport à celui des autres pays, en particulier des États-Unis. Ce résultat sera obtenu en réduisant le taux d'imposition du secteur de la fabrication à un niveau inférieur de 5 points au taux général d'imposition des sociétés et de 4 points inférieur au taux statutaire appliqué aux États-Unis. Simultanément, le taux d'amortissement fiscal du matériel de fabrication sera ramené du taux sur trois ans actuellement applicable à 25 pour cent de la valeur résiduelle. La diminution des taux d'amortissement fiscal sera mise en oeuvre progressivement, parallèlement à l'abaissement des taux d'imposition.

Les niveau de taux d'imposition moyens d'avant et d'après la réforme sont illustrés au tableau 4.9. Les taux moyens sont ceux exprimés en pourcentage du revenu dans les états financiers. Voir les remarques des tableaux à l'Annexe 3.

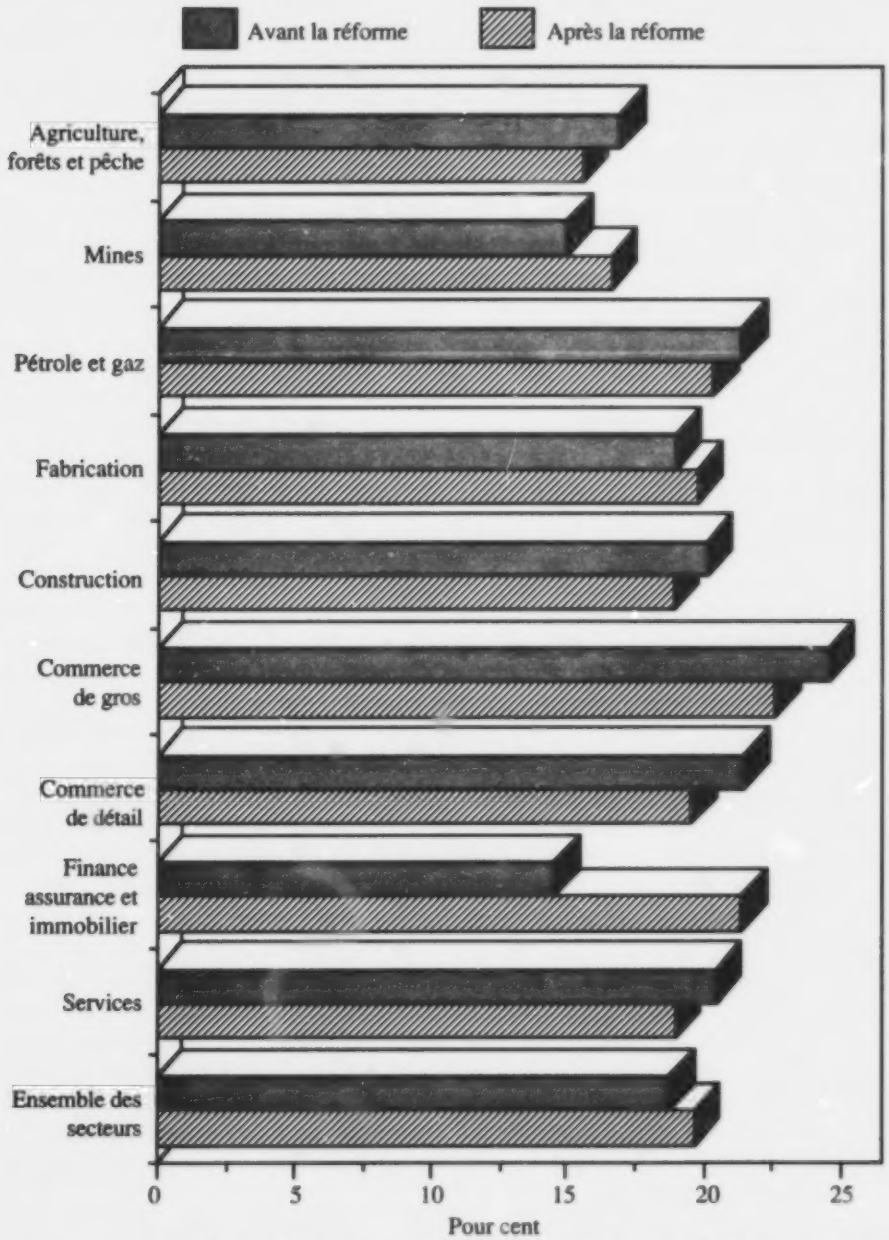
L'industrie minière continuera de bénéficier d'un régime fiscal avantageux, malgré la réduction des déductions fiscales dans ce secteur. Les propositions tiennent compte des risques et de l'importance des capitaux requis dans ce secteur. La déduction de 33 1/3 pour cent pour épuisement gagné au titre des frais d'exploration et d'aménagement ainsi que de certaines dépenses en immobilisations sera éliminée progressivement à compter de juillet 1988, mais la déduction intégrale des frais d'exploration et d'aménagement ne sera pas modifiée. Les déductions pour amortissement des nouvelles mines ou des importants travaux d'expansion minière seront ramenées de 30 à 25 pour cent, mais la totalité de ces coûts resteront entièrement déductibles des revenus tirés de la mine, de sorte que ceux qui investissent dans de nouvelles mines ou des travaux d'expansion importants pourront encore récupérer la totalité de leurs dépenses en immobilisations avant de payer de l'impôt. Étant donné le risque très élevé des investissements miniers, les mesures incitatives en faveur des actions accréditives seront maintenues.

L'industrie pétrolière et gazière bénéficiera dans l'ensemble de la réforme de l'impôt des sociétés. Les déductions accélérées actuellement permises pour les dépenses d'exploration et d'aménagement (100 pour cent et 30 pour cent) respectivement ne seront pas modifiées pour tenir compte du caractère très risqué et de l'intensité capitalistique de ces activités. Les taux d'imposition seront moins élevés, et ce secteur continuera d'avoir accès au mécanisme des actions accréditives. Il pourra donc rivaliser sur le marché financier afin d'obtenir du capital de risque.

L'élimination progressive de la déduction pour épuisement de 33 1/3 pour cent s'appliquera aux investissements dans les usines de sables bitumineux et de récupération assistée du pétrole. Le Programme canadien d'encouragement à

Graphique 3.2

## Taux d'imposition fédéral moyen s'appliquant aux sociétés rentables




Les niveaux de taux d'imposition moyens d'avant et d'après la réforme sont illustrés au tableau 4.9. Les taux moyens sont ceux exprimés en pourcentage du revenu dans les états financiers. Voir les remarques des tableaux à l'Annexe 3.

l'exploration et à l'aménagement, qui offre des allégements temporaires au titre des frais d'exploration et d'aménagement de l'industrie pétrolière, devrait selon les plans être éliminé au cours de la même période, approximativement, que l'épuisement gagné. Les grands projets accompagnés de longs délais de réalisation présentent des risques élevés, étant donné le manque de stabilité et d'assurance du marché international du pétrole. Par conséquent, comme par le passé, le gouvernement envisagera les rajustements qu'il conviendrait d'apporter aux formes non fiscales d'aide afin de stimuler les grands projets pétroliers et gaziers qui offrent d'importantes retombées régionales ou nationales et qui sont fondamentalement économiques. La récupération assistée du pétrole, grâce à des techniques tertiaires, donne également lieu à des coûts plus élevés et à des risques plus grands que les projets de type classique. Le gouvernement étudiera les nouvelles formes d'aide susceptibles d'être nécessaires à ces projets, à la lumière de la situation économique de l'industrie et de nos besoins énergétique futurs.

L'industrie bénéficiera également, à la deuxième étape de la réforme fiscale, de l'élimination de la taxe de vente latente sur le matériel de production et les autres intrants utilisés par l'industrie manufacturière, le secteur de ressources naturelles et celui des services. Le coût de cette taxe cachée est évalué à environ $1.7 milliard en 1988. Son élimination abaissera les coûts et accroîtra la compétitivité.

Le secteur des techniques de pointe continuera de bénéficier de l'un des régimes fiscaux les plus favorables à la recherche et au développement dans les pays industrialisés. Le crédit d'impôt et les déductions des dépenses de R&D seront maintenus aux niveaux actuels, tandis que le rendement des sommes investies dans la R&D sera accru par l'abaissement des taux d'imposition des sociétés. Cependant, on propose d'éliminer la déduction accélérée des dépenses de R&D et les crédits d'impôt pour les bâtiments servant à la R&D. Les structures spécialisées de R&D (comme les souffleries ou les prototypes expérimentaux de production d'énergie), ainsi que les machines et le matériel servant à la R&D, continueront de donner droit aux encouragements actuels à la recherche et au développement.

Parallèlement aux changements d'application générale, d'autres propositions de réforme touchant les secteurs de l'immobilier et de l'assurance-vie contribueront à assurer que ces secteurs actuellement sous-imposés assument une plus juste part du fardeau fiscal des sociétés. Les compagnies immobilières et les autres sociétés devront capitaliser les coûts de détention des terrains vacants destinés à un aménagement et des terrains inutilisés détenus dans le cadre d'une entreprise, ainsi que les «frais accessoires» de la période antérieure à la construction, comme l'exigent généralement les règles actuelles de comptabilité financière.

Bon nombre de compagnies d'assurance-vie paient actuellement des impôts minimes. Certains des changements proposés corrigeront des situations généralement reconnues comme des anomalies déjà existantes. Par exemple, les déductions permises au titre de certaines provisions seront réduites, et une définition plus exacte permettra de distinguer les revenus canadiens imposables des revenus étrangers exonérés d'impôt, dans le cas des assureurs multinationaux. Une autre mesure rétablit graduellement l'impôt sur les revenus des placements des compagnies d'assurance, abandonné en 1978.

Les propositions de réforme réduiront les déductions actuellement permises aux institutions financières au titre de provisions pour créances douteuses. Le régime fiscal des réserves et provisions de tous les genres d'institutions financières sera comparable. Les déductions fiscales des réserves des banques ne seront plus liées automatiquement aux réserves constituées pour des raisons de prudence.

D'autres changements obligeront à amortir sur plusieurs années, au lieu de les déduire immédiatement, les dépenses d'émission d'actions, d'obligations, et d'autres titres, ce qui rapprochera les règles fiscales des principes et pratiques comptables.

On propose enfin de limiter le crédit d'impôt à l'investissement que les grandes sociétés peuvent réclamer à la moitié de l'impôt payable par ailleurs. Ce changement réduira le nombre de sociétés rentables qui ne paient pas d'impôt.

## 3. Conclusion

Ces propositions visant à réformer l'impôt direct des particuliers et des sociétés abaisseront les taux d'imposition et élargiront l'assiette des impôts. Elles bénéficieront à un grand nombre de Canadiens et d'entreprises au pays. Elles produiront ces résultats tout en tenant compte des priorités canadiennes et en améliorant l'équité des régimes. Elles rendront le produit des impôts fédéraux plus stable et plus prévisible. Un régime fiscal comportant moins de dispositions préférentielles sera plus simple et plus intelligible pour tous les Canadiens.

La réforme fiscale favorisera la croissance économique et la création d'emplois dans toutes les régions et mettra en place un régime plus juste et plus efficient, qui aidera les Canadiens à atteindre leurs buts communs au cours de la prochaine décennie et au-delà.

## 4. Exemple de calcul de l'impôt des particuliers avant et après la réforme fiscale

On suppose que le contribuable a un conjoint et deux enfants à charge de 16 et 19 ans. L'aîné n'a aucun revenu, fréquente l'université et a des frais de scolarité de $1,500. Le contribuable verse des cotisations de pension de $1,500, verse $1,000 à un REER de son conjoint et fait pour $1,000 de dons de charité.

## Calcul de l'impôt fédéral sur le revenu, 1988

| | Système existant | Nouveau système |
|---|---|---|
| Gains totaux dont<br>Revenu salarial: 29,500<br>Intérêt: 500 | $30,000 | $30,000 |
| Allocations familiales | 388 | 388 |
| Revenu total | 30,388 | 30,388 |
| Exemptions et déductions | | |
| Frais liés à un emploi | 500 | – |
| Cotisations de RPC et primes d'A-C | 1,186 | – |
| Cotisations de pensions | 2,500 | 2,500 |
| Cotisations syndicales | 300 | 300 |
| Revenu net | 25,902 | 27,588 |
| Dons de charité | 1,000 | – |
| Transfert de la déduction pour frais d'étude | 400 | – |
| Exemption personnelle | 4,270 | – |
| Exemption du conjoint | 3,740 | – |
| Exemption pour enfants (de 16 ans) | 470 | – |
| Exemption pour enfants (de 19 ans) | 1,000 | – |
| Déduction pour revenus de placement | 500 | – |
| Revenu imposable | 14,522 | 27,588 |
| Calcul de l'impôt fédéral | | |
| *Régime actuel*: $2,241 sur les premiers $13,340 de revenu imposable plus 20 pour cent sur le solde | 2,477 | |
| *Nouveau régime*: 17 pour cent sur les premiers $27,500 de revenu, plus 26 pour cent sur le solde | | 4,698 |
| Crédits d'impôt | | |
| Crédit pour cotisation de RPC et primes d'A-C | – | 202 |
| Crédit pour dons de charité | – | 260 |
| Crédit pour frais de scolarité et études (transféré) | – | 335 |
| Crédit de base | – | 1,020 |
| Crédit de personne mariée | – | 850 |
| Crédit pour enfants à charge (de 16 ans) | – | 65 |
| Total partiel des crédits d'impôt | – | 2,732 |
| Impôt fédéral de base | 2,477 | 1,966 |
| Surtaxe fédérale de 3 pour cent | 74 | 59 |
| Crédit d'impôt pour enfants | –430 | –346 |
| Impôt fédéral total | 2,122 | 1,680 |

# Chapitre 4: Analyse des effets de la réforme de l'impôt direct

## 1. Effet sur les recettes fédérales

Les propositions de réforme de l'impôt direct accroissent l'importance relative de l'impôt des sociétés et diminuent celle de l'impôt des particuliers. Le tableau et le graphique 4.1 présentent l'évolution des recettes fédérales au cours des cinq prochaines années d'imposition. Sur l'ensemble de cette période, le produit de l'impôt des particuliers sera réduit de près de $11 milliards et celui de l'impôt des sociétés, accru de $5 milliards, en raison de la réforme fiscale.

Tableau 4.1

**Effet direct sur les recettes fédérales**

| | Année d'imposition | | | | | Total sur cinq ans |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | |
| | (millions de dollars) | | | | | |
| Réduction de l'impôt des particuliers | −2,000 | −2,120 | −2,170 | −2,275 | −2,365 | −10,930 |
| Hausse de l'impôt des sociétés | 470 | 410 | 1,190 | 1,390 | 1,580 | 5,040 |

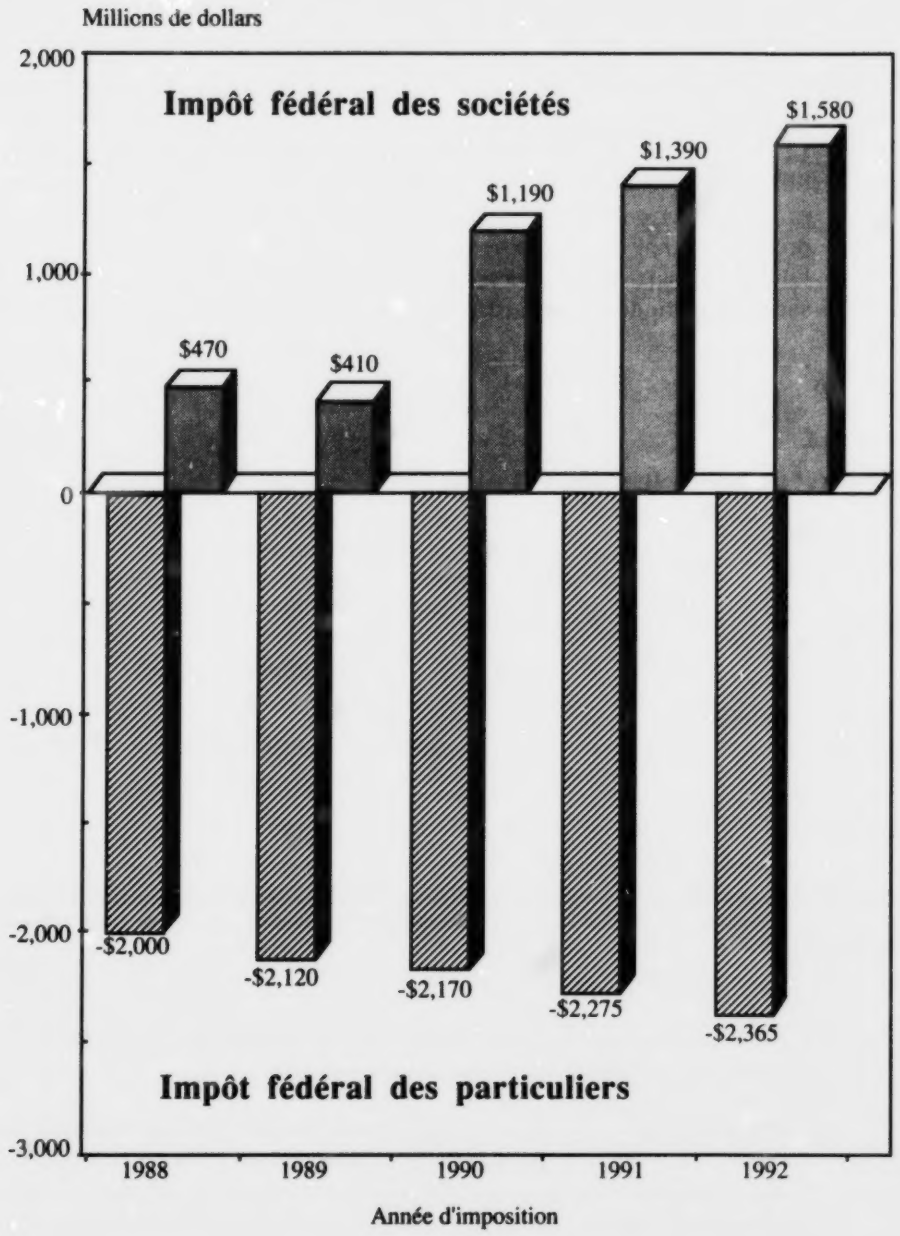
*Remarque*: L'effet de ces changements ainsi que des autres changements apportés à la taxe fédérale de vente sur la situation financière du gouvernement est présenté et examiné dans les chapitres 4 et 5 du document d'étude intitulé Les perspectives économiques et financières.

Un tableau annexé à ce chapitre montre l'effet financier détaillé des divers éléments de la réforme de l'impôt direct proposée.

Il importe de noter que les propositions considérées dans leur ensemble sont compatibles avec l'engagement du gouvernement de gérer les finances publiques de façon responsable. La courbe du déficit continuera de s'orienter à la baisse chaque année, pour stabiliser le rapport entre la dette publique nette et le produit intérieur brut vers le début des années 90. Pour assurer la réalisation de cet

Graphique 4.1

# Les sociétés paieront plus... les particuliers moins



engagement au cours des étapes de la réforme fiscale, plusieurs changements sont apportés à l'actuelle taxe fédérale de vente, comme l'indique le document d'étude connexe sur la réforme de la taxe de vente. La taxe de vente sur certains biens sera transférée du niveau de la fabrication au niveau du commerce de gros, et des mesures seront prises pour enrayer l'érosion de l'assiette fiscale ainsi que pour l'élargir par l'application de la taxe de vente à la plupart des services de télécommunications. D'autres mesures seront prises afin d'améliorer la gestion de la trésorerie et qui auront pour effet d'équilibrer certaines des incidences ponctuelles et transitoires de la réforme fiscale. La perception des taxes fédérales de vente et d'accise sera accélérée. En 1990, les remises d'impôt sur le revenu et des autres retenues à la source effectuées par les employeurs sur la rémunération de leur personnel seront encore accélérées, et les dates de remise à observer par les particuliers qui versent des acomptes provisionnels trimestriels d'impôt seront avancées.

## 2. Effet sur les ménages

La réforme fiscale abaissera les taux d'imposition des particuliers, convertira certaines exemptions et déductions fiscales en crédits d'impôt et en réduira ou en éliminera d'autres. L'élargissement de l'assiette de l'impôt rendra possible l'abaissement des taux. Ces changements atteignent trois grands buts. Ils réduisent l'impôt à payer par la grande majorité des Canadiens. Ils éliminent entièrement l'impôt fédéral d'un bon nombre de Canadiens à revenu modeste, qui ont la plus faible capacité contributive. Ils réduisent les écarts de situation fiscale de différentes personnes ayant un revenu comparable en remplaçant des préférences fiscales sélectives par des dispositions plus générales, ce qui rend le système plus équitable.

Le tableau 4.2 et le graphique 4.2 donnent un aperçu de l'effet global de la réforme fiscale. Le tableau ne tient pas compte des familles ou des particuliers qui ne paient aucun impôt avant ou après la réforme.

Le tableau présente des chiffres indiquant l'effet de la réforme de l'impôt des particuliers sur les ménages (les ménages étant constitués par les personnes vivant seules, les couples mariés et les personnes seules ayant des personnes à charge pour lesquelles elles demandent des déductions, en totalité ou en partie). Cela tient compte du fait que, pour une famille à deux revenus, par exemple, l'augmentation d'impôt pour l'un peut être plus que compensée par une diminution d'impôt pour l'autre.

Les estimations supposent l'application totale de tous les changements prévus; elles sont le résultat de simulations basées sur les revenus, les déductions et les dépenses en 1988. En fait, plusieurs mesures, comme les changements des dispositions d'épuisement, des déductions relatives aux IRLM et la hausse de la partie imposable des gains en capital, entreront en vigueur progressivement entre 1988 et 1990. Les effets monétaires moyens tiennent compte de l'incidence des impôts fédéral et provincial et sont calculés selon la moyenne actuelle des taux effectifs d'impôt provincial, soit 55 pour cent de l'impôt fédéral de base. Le régime d'impôt

Graphique 4.2

# Réduction moyenne de l'impôt fédéral-provincial des particuliers

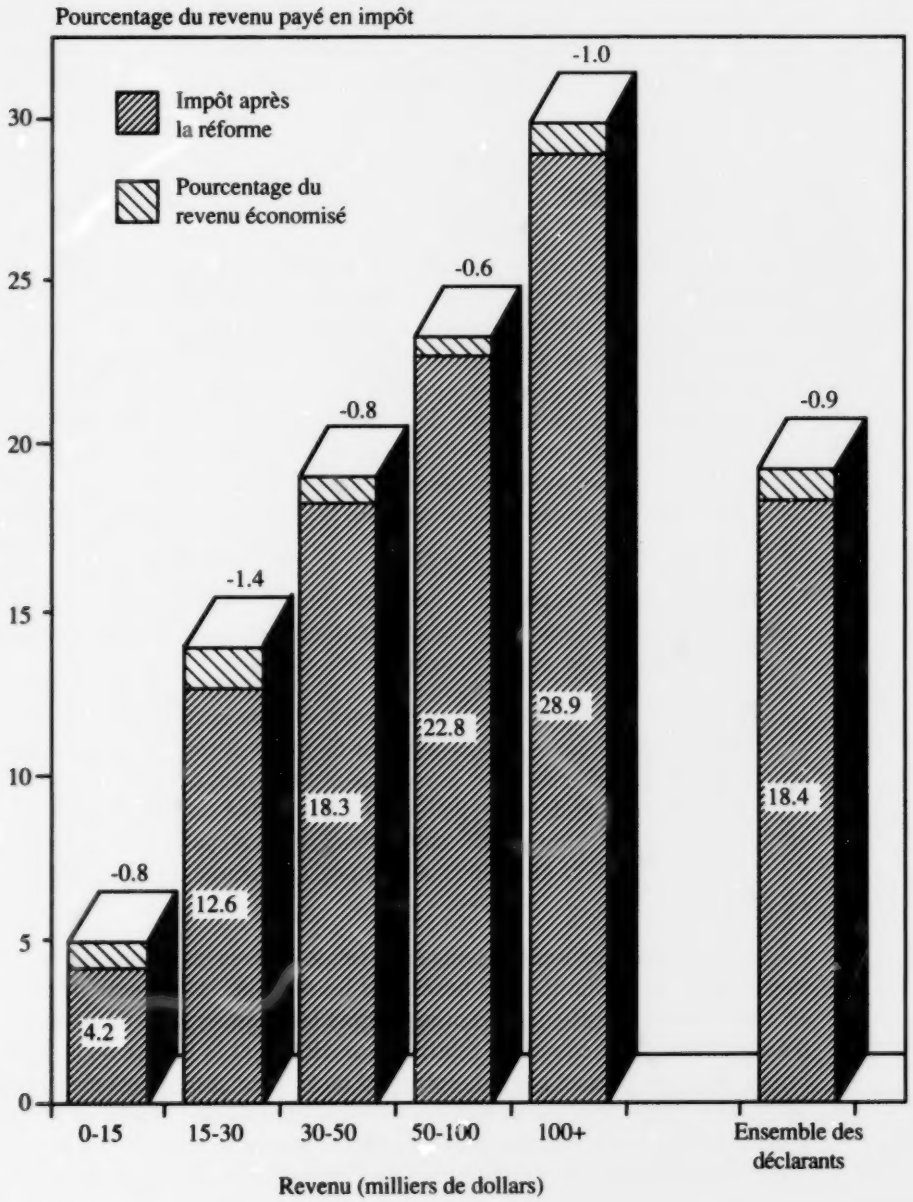


Tableau 4.2

**Effet global de la réforme fiscale pour tous les ménages touchés**

**Variation moyenne de l'impôt fédéral et provincial sur les revenus des particuliers due à la réforme fiscale, 1988**

| Revenu | Nombre de ménages touchés | Variation moyenne | Variation en pourcentage d'impôt | Variation en pourcentage du revenu |
|---|---|---|---|---|
| ($000) | (000) | ($) | (%) | (%) |
| Moins de 15 | 2,860 | −90 | −15.5 | −0.8 |
| 15–30 | 3,310 | −320 | −10.2 | −1.4 |
| 30–50 | 2,575 | −310 | −4.1 | −0.8 |
| 50–100 | 1,740 | −395 | −2.6 | −0.6 |
| 100 et plus | 235 | −1,615 | −3.2 | −1.0 |
| Total | 10,720 | −295 | −4.5 | −0.9 |

*Remarque*: On trouvera à l'annexe 3 une description de la méthodologie employée.

des particuliers du Québec diffère sensiblement de celui du gouvernement fédéral et des autres provinces. Comme le régime québécois d'impôt des particuliers n'est pas rattaché au régime fédéral, la réforme de l'impôt des particuliers n'aura aucun effet direct sur le produit de l'impôt des particuliers du Québec. Par conséquent, l'effet combiné fédéral-provincial exact subi par les résidents du Québec dépendra de la mesure dans laquelle la province rajustera son régime fiscal. On trouvera d'autres remarques à ce tableau et à d'autres à l'annexe 3.

La réforme de l'impôt direct des particuliers diminue les impôts dans toutes les catégories de revenu. L'économie moyenne d'impôt fédéral et provincial est de $295 par ménage touché.

L'économie d'impôt augmente en même temps que le revenu, mais cela ne signifie pas que les changements ne sont pas progressifs. En fait, l'économie d'impôt représente une plus forte réduction des impôts payés, en pourcentage, pour les revenus faibles et moyens que pour les revenus supérieurs.

Le tableau 4.3 indique combien de ménages bénéficieront d'une diminution appréciable d'impôt et combien subiront une augmentation appréciable[2], ainsi que l'effet moyen par ménage touché.

[2] Il est considéré qu'un ménage dont l'impôt varie de moins de $20 est jugé ne pas subir de hausse ni de diminution appréciable. Ces ménages sont compris dans le total des ménages touchés aux fins du calcul des effets globaux moyens. Pour cette raison, le nombre total de ménages subissant une réduction ou une augmentation appréciable d'impôt, au tableau 4.3, est inférieur au nombre total de ménages figurant au tableau 4.2

Tableau 4.3

**Effet de la réforme fiscale**

**Variation moyenne de l'impôt fédéral et provincial sur le revenu des particuliers, 1988**

**Ménages dont l'impôt diminue**

| Revenu | Nombre de ménages touchés | Variation moyenne | Variation en pourcentage de l'impôt | Variation en pourcentage du revenu |
|---|---|---|---|---|
| ($000) | (000) | ($) | (%) | (%) |
| Moins de 15 | 2,315 | −140 | −19.9 | −1.4 |
| 15–30 | 2,910 | −405 | −12.4 | −1.8 |
| 30–50 | 2,090 | −470 | −6.2 | −1.2 |
| 50–100 | 1,360 | −700 | −4.4 | −1.1 |
| 100 et plus | 175 | −4,365 | −7.8 | −2.6 |
| Total | 8,850 | −475 | −7.2 | −1.5 |

**Ménages dont l'impôt augmente**

| Revenu | Nombre de ménages touchés | Variation moyenne | Variation en pourcentage de l'impôt | Variation en pourcentage du revenu |
|---|---|---|---|---|
| ($000) | (000) | ($) | (%) | (%) |
| Moins de 15 | 335 | 180 | 25.1 | 1.7 |
| 15–30 | 335 | 380 | 18.6 | 1.7 |
| 30–50 | 440 | 430 | 6.4 | 1.1 |
| 50–100 | 355 | 745 | 5.7 | 1.2 |
| 100 et plus | 65 | 6,140 | 16.9 | 3.6 |
| Total | 1,530 | 665 | 9.5 | 1.6 |

Quelque 8.9 millions de ménages, soit plus que 80 pour cent du total, verront diminuer sensiblement leur impôt. La réduction moyenne d'impôt par ménage dont les impôts diminuent est d'environ $475. Pour ces Canadiens, les avantages de l'abaissement des taux d'imposition et de la conversion des exemptions personnelles en crédits d'impôt sont supérieurs aux réductions d'avantages fiscaux. calcul des effets globaux moyens. Pour cette raison, le nombre total de ménages subissant une réduction ou une augmentation appréciable d'impôt, au tableau 4.3, est inférieur au nombre total de ménages figurant au tableau 4.2.

Les ménages qui voient diminuer leur impôt représentent une proportion beaucoup plus forte des ménages à revenu modeste que des ménages à revenu supérieur. Au-dessous de $15,000 de revenu, près de neuf ménages sur dix dont l'impôt varie sensiblement bénéficient d'une baisse (voir le tableau 4.3). Au-dessus de $100,000

de revenu, sept ménages sur 10 voient leurs impôts diminuer et trois les voient augmenter.

Environ 1.5 million de ménages subiront une hausse d'impôt. L'augmentation moyenne est de $665. Les restrictions imposées à l'utilisation de l'exemption globale des gains en capital, les réductions d'abris fiscaux et la diminution du crédit d'impôt pour dividendes sont les principales causes d'augmentation pour les contribuables à revenu supérieur. Les impôts augmentent aussi pour un certain nombre de particuliers dont le revenu est inférieur à $15,000. Les personnes de cette dernière catégorie qui tirent principalement un revenu salarial bénéficieront d'une réduction de leur impôt. Parmi ceux dont l'impôt augmente, bon nombre sont des travailleurs indépendants qui, avant la réforme, déclaraient un revenu net après déductions des frais d'automobile, de bureau à domicile, de repas ou de frais de représentation. Ils sont touchés par la réduction des déductions. Certains sont des personnes qui tirent un revenu de placements et qui sont touchées par des changements comme la réduction du crédit d'impôt pour dividendes.

La diminution moyenne d'impôt, en termes nominaux, est plus importante pour les contribuables à revenu supérieur, mais l'économie relative d'impôt est beaucoup plus marquée pour les ménages à revenu faible ou moyen. Pour ceux dont l'impôt augmente, le pourcentage de hausse représente une plus forte proportion du revenu dans les catégories à revenu supérieur, en raison de l'utilisation généralement plus forte d'encouragements fiscaux particuliers dans ces catégories. Dans les catégories à revenu modeste, le pourcentage d'augmentation de l'impôt, pour ceux qui sont dans cette situation, est supérieur à la moyenne parce que l'impôt payable par ces ménages était souvent faible ou nul avant la réforme.

La réforme renforce la progressivité de notre régime fiscal. La part de l'impôt fédéral sur le revenu payée par les contribuables dont le revenu dépasse $50,000 augmente, tandis que celle des personnes à revenu de moins de $30,000 diminue. La part des contribuables à revenu moyen reste à peu près constante.

Toutes les catégories de revenu bénéficient dans l'ensemble d'une diminution d'impôt par suite de la réforme de l'impôt direct des particuliers, les Canadiens à revenu faible ou moyen étant ceux qui obtiennent la plus forte diminution d'impôt en pourcentage. Le tableau 4.4 montre la répartition de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers dans les diverses catégories de revenu avant et après la réforme fiscale.

**Amélioration du crédit d'impôt remboursable au titre de la taxe de vente**

Dans le cadre de la première étape de la réforme fiscale, le crédit remboursable au titre de la taxe de vente versé en fonction du revenu sera augmenté en 1988. Le crédit est actuellement de $50 par adulte et de $25 par enfant de moins de 18 ans, sans réduction jusqu'à $15,000 de revenu familial net et avec une diminution de 5 pour cent du revenu familial net au-delà de ce seuil. Ce crédit sera augmenté de $20 par adulte et de $10 par enfant, avec réduction de 5 pour cent du revenu familial net au-dessus de $16,000. Ces changements ne sont pas pris en compte dans les tableaux de ce chapitre.

Tableau 4.4

**Répartition de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers par catégorie de revenu, 1988**

| Revenu | Proportion des déclarants | Proportion de l'impôt fédéral payable | |
|---|---|---|---|
| | | Avant réforme fiscale | Après réforme fiscale |
| ($000) | (%) | (%) | (%) |
| Moins de 15 | 46.7 | 1.6 | 1.3 |
| 15–30 | 28.7 | 25.2 | 24.0 |
| 30–50 | 18.2 | 38.3 | 38.5 |
| 50–100 | 5.5 | 22.8 | 23.8 |
| 100 et plus | 0.8 | 12.1 | 12.4 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

*Remarque*: Voir les remarques des tableaux à l'annexe 3.

**Réduction d'impôt pour les personnes âgées**

La réforme fiscale réduira les impôts de 1.2 million de ménages âgés au Canada, sur les 1.4 million que comptent le pays (voir le tableau 4.5). Les personnes âgées, ayant plus de revenu de placement, sont plus touchées par l'élimination de la déduction de $1,000 au titre de ces revenus et la réduction du crédit d'impôt pour dividendes. Pour la plupart, cependant, ces effets seront plus que compensés par le

Tableau 4.5

**Effet global sur un foyer de 65 ans ou plus: Variation des impôts fédéral et provincial sur le revenu des particuliers, 1988**

| Revenu | Nombre de ménages touchés | Variation moyenne | Variation en pourcentage de l'impôt | Variation en pourcentage du revenu |
|---|---|---|---|---|
| ($000) | (000) | ($) | (%) | (%) |
| Moins de 15 | 405 | −160 | −35.4 | −0.9 |
| 15–30 | 605 | −350 | −16.6 | −1.6 |
| 30–50 | 265 | −265 | −4.4 | −0.7 |
| 50–100 | 115 | −165 | −1.2 | −0.2 |
| 100 et plus | 35 | −1,465 | −2.6 | −0.8 |
| Total | 1,425 | −290 | −6.3 | −0.9 |

*Remarque*: Voir les remarques des tableaux à l'annexe 3.

nouveau crédit personnel de base, le crédit en raison d'âge et le crédit pour revenu de pensions, qui sont établis à des niveaux assurant, dans l'ensemble, que tous les Canadiens âgés, à part les plus fortunés, en bénéficieront. Quelques Canadiens âgés à revenu supérieur, qui reçoivent de gros dividendes ou gains en capital ou se prévalent d'autres avantages fiscaux, subiront des augmentations d'impôt.

**Réduction des écarts entre les impôts payés par des contribuables placés dans la même situation économique**

Un objectif essentiel de la réforme fiscale est de réduire les écarts entre les impôts payés par des personnes placées dans la même situation économique. Un certain nombre de changements réduiront les avantages fiscaux dont ne bénéficient actuellement que certaines personnes, tandis que l'abaissement des taux et la conversion des exemptions en crédits apporteront des avantages accrus à l'ensemble des contribuables.

Les effets de la réforme fiscale varient considérablement à l'intérieur des catégories de revenu. Les déclarants qui ont utilisé relativement peu d'encouragements fiscaux spéciaux et ont versé un impôt supérieur à la moyenne verront leur impôt diminuer parfois de manière sensible. Ceux dont l'impôt augmentera payaient généralement moins que la moyenne, et souvent beaucoup moins.

Le tableau 4.6 montre de quelle manière la réforme fiscale atténuera l'écart entre les ménages appartenant à une même catégorie de revenu. Il indique la différence

Tableau 4.6

**Rétrécissement des écarts de taux moyens d'impôt fédéral et provincial sur le revenu, 1988**

| Revenu | Ménages dont l'impôt diminue | | Ménages dont l'impôt augmente | |
|---|---|---|---|---|
| | Taux moyen d'impôt féd.-prov. avant la réforme | Taux moyen d'impôt féd.-prov. après la réforme | Taux moyen d'impôt féd.-prov. avant la réforme | Taux moyen d'impôt féd.-prov. après la réforme |
| ($000) | (pour cent) | | | |
| Moins de 15[1] | 7.1 | 5.7 | 6.9 | 8.6 |
| 15–30 | 14.7 | 12.9 | 9.3 | 11.0 |
| 30–50 | 19.7 | 18.5 | 16.6 | 17.7 |
| 50–100 | 24.3 | 23.3 | 20.1 | 21.2 |
| 100 et plus | 33.8 | 31.1 | 21.5 | 23.2 |
| Total | 20.5 | 19.0 | 17.3 | 18.6 |

[1] Le taux d'imposition de ce groupe n'est pas strictement comparable avant et après la réforme fiscale en raison du grand nombre de personnes qui se trouve dans ce groupe et de la diversité de leur situation. Après la réforme fiscale, les ménages dont les impôts augmentent comprennent les personnes dont le revenu net est inférieur à $15,000 en raison de la déduction des frais d'automobile, de bureaux à domicile et des frais de représentation qui sont touchés par les nouvelles règles relatives à la déduction de ces dépenses. Certains reçoivent un revenu appréciable de placements et leurs impôts sont modifiés par des mesures telles la réduction du crédit d'impôt pour dividendes.

de taux moyens d'imposition (impôt en pourcentage du revenu) avant et après la réforme fiscale pour les contribuables dont les impôts diminuent et ceux dont ils augmentent. Les taux moyens d'imposition des deux groupes sont généralement rapprochés par les propositions de réforme fiscale. Avant la réforme, le taux moyen d'imposition était nettement plus élevé pour le premier groupe que pour le second, indiquant des variations sensibles d'impôt à revenu donné, à cause des diverses concessions fiscales permises dans le régime actuel. Même si les variations d'impôt dans une catégorie de revenu seront atténuées, elles ne seront pas éliminées. Cela est dû au fait que les propositions de réforme fiscale maintiennent des mesures incitatives et un régime fiscal particulier afin de promouvoir d'importants objectifs économiques et sociaux.

### Effet selon la profession et la source de revenu

Le tableau 4.7 montre que la réforme fiscale a des effets différents selon la source principale des déclarants dont le revenu est surtout d'origine salariale bénéficieront d'une baisse d'impôt. Ceux dont le revenu provient principalement de placements, d'un travail indépendant ou de l'exercice d'une profession libérale verront leur impôt augmenter en moyenne. Leur taux moyen d'imposition après la réforme sera cependant encore moins élevé.

Tableau 4.7

**Effet global de la réforme fiscale sur les contribuables selon la profession**

| Principale source de revenu | Nombre de contribuables touchés | Impôt fédéral provincial moyen en pourcentage du revenu | | Variation d'impôt due à la réforme | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Avant la réforme | Après la réforme | Montant | En pourcentage de l'impôt | En pourcentage du revenu |
| | ($ 000) | (%) | (%) | ($) | (%) | (%) |
| Emploi | 10,055 | 20.1 | 19.0 | −285 | −5.2 | −1.1 |
| Autres | 2,083 | 15.4 | 15.6 | 65 | 1.7 | 0.3 |

*Remarque*: Voir les remarques des tableaux à l'annexe 3.

### Moins de Canadiens à revenu modeste paieront de l'impôt

Le train de réformes fiscales augmentera d'environ 850,000 le nombre de déclarants à revenu modeste qui ne paient aucun impôt fédéral. Cela est dû au fait que les crédits personnels de base augmentant sensiblement le seuil de revenu à partir duquel les particuliers commencent à payer de l'impôt. Le tableau 4.8 et le graphique 4.3 indiquent dans quelle mesure les seuils de revenu seront augmentés en 1988 pour des déclarants types.

Graphique 4.3

# Revenu auquel les Canadiens commencent à payer de l'impôt (1988)

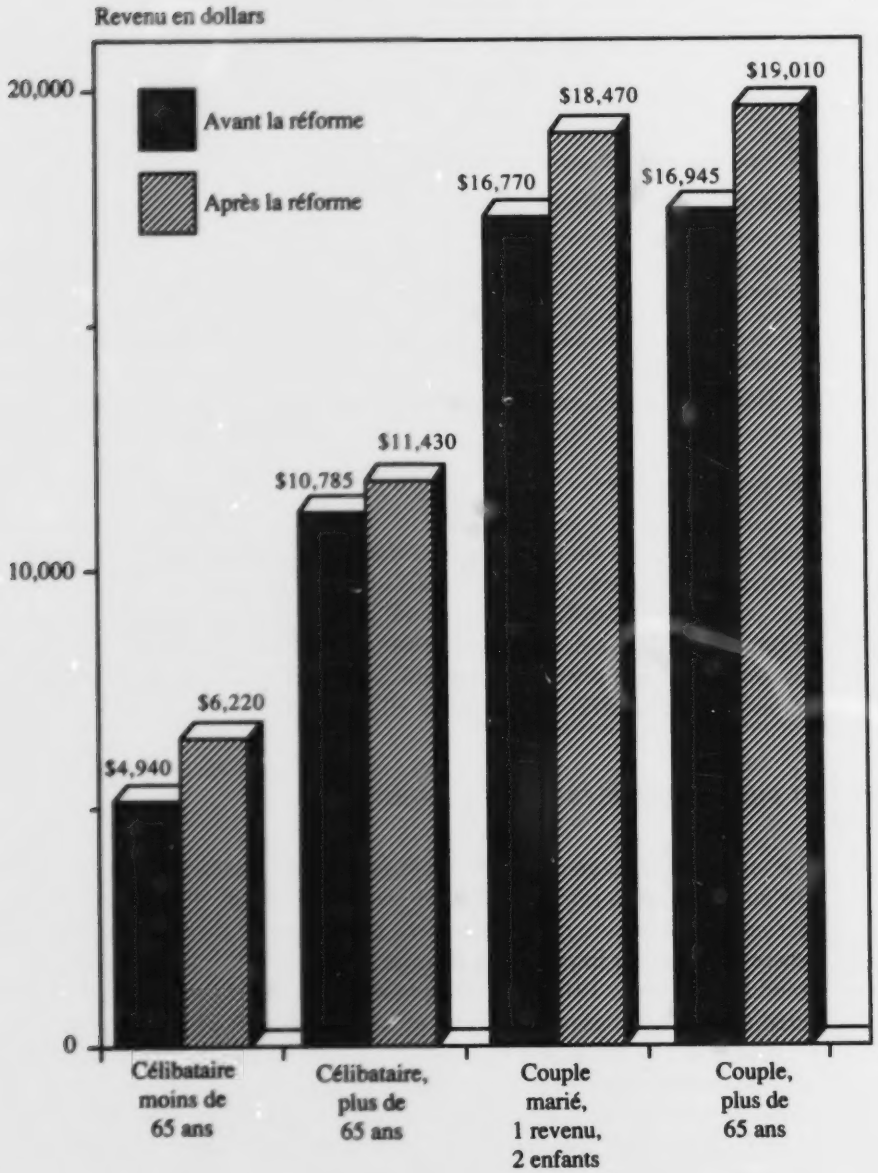


Tableau 4.8

**Seuil de revenu auquel un particulier commence à payer de l'impôt fédéral, 1988**

| | Avant la réforme fiscale | Après la réforme fiscale |
|---|---|---|
| | ($) | ($) |
| Personne seule, moins de 65 ans | 4,940 | 6,220 |
| Couple marié à revenu unique, moins de 65 ans, deux enfants | 16,770 | 18,470 |
| Personne seule, 65 ans ou plus | 10,785 | 11,430 |
| Couple marié, 65 ans ou plus | 16,945 | 19,010 |

*Remarque*: Pour les contribuables de moins de 65 ans, on suppose que le revenu est d'origine salariale. Les déductions normales comme la déduction pour frais liés à un emploi et les cotisations de RPC/RRQ et de primes d'A.-C. ont été prises en compte dans le calcul des impôts. Les allocations familiales sont également incluses le cas échéant. Pour les contribuables de 65 ans ou plus, le revenu est une combinaison de SV, de pensions et de revenus de placement.

**Effet sur des personnes types**

Une annexe de ce chapitre illustre l'effet de la réforme fiscale sur divers contribuables types. La première série de tableaux montre l'effet de la réforme sur des personnes et des familles types qui ne demandent aucune déduction ou crédit d'impôt spécial. La deuxième série de tableaux comprend des exemples de particuliers ayant diverses déductions spéciales et différents genres de revenus, choisis afin d'illustrer l'éventail des effets observés.

## 3. Effet sur les sociétés et les secteurs

Le taux statutaire général de l'impôt fédéral des sociétés, qui est actuellement de 36 pour cent, sera ramené à 28 pour cent le 1er juillet 1988, et des taux réduits seront mis en oeuvre progressivement pour les activités de fabrication. Les petites entreprises seront imposées au taux de 12 pour cent. L'abaissement des taux est rendu possible par l'élimination ou la modification de nombreuses déductions et crédits en raison desquels les taux effectifs d'imposition des sociétés sont actuellement de beaucoup inférieurs aux taux statutaires et varient considérablement entre les secteurs et les entreprises. Ces changements atteignent trois grands buts. Ils accroissent le produit de l'impôt des sociétés et le rendent plus stable. Ils modifient la répartition des obligations fiscales et rendent ainsi le système plus équitable. Enfin, ils contribuent à la croissance économique et à la création d'emplois.

Le tableau 4.9 illustre les taux effectifs moyens d'imposition de neuf secteurs avant la réforme et après l'entrée en vigueur complète des mesures exposées dans ce document. Les données sont fondées sur des simulations des mesures fiscales appliquées à un échantillon représentatif de déclarations d'impôt des sociétés, à l'aide des chiffres de bénéfices et d'investissements de plusieurs années antérieures. La méthodologie d'estimation est décrite à l'annexe 3.

**Hausse de l'impôt des sociétés**

Les propositions de réforme fiscale porteront le taux effectif moyen d'impôt des sociétés, pour l'ensemble des secteurs, de 18.7 à 19.6 pour cent des bénéfices déclarés dans les états financiers des sociétés. Cette hausse reflète l'augmentation appréciable du produit de l'impôt des sociétés qu'entraînera la réforme fiscale. Les changements rendront le régime fiscal plus équitable, diminueront les possibilités d'évitement de l'impôt et rendront les recettes produites par l'impôt des sociétés plus stables et plus prévisibles.

Tableau 4.9

**Taux moyens d'impôt fédéral et bénéfices imposable en pourcentage des bénéfices selon les états financiers des sociétés rentables**

| | Avant la réforme fiscale | | Après la réforme fiscale | |
|---|---|---|---|---|
| | Taux moyen d'impôt | Pourcentage des bénéfices imposés | Taux moyen d'impôt | Pourcentage des bénéfices imposés |
| | (% des bénéfices selon états financiers) | | | |
| Agriculture, exploitation forestière et pêche | 16.9 | 91.3 | 15.5 | 94.5 |
| Mines | 15.0 | 49.8 | 16.6 | 63.9 |
| Pétrole et gaz | 21.4 | 67.9 | 20.3 | 75.4 |
| Fabrication | 18.9 | 77.1 | 19.7 | 89.1 |
| Bâtiment | 20.1 | 96.1 | 18.8 | 102.4(1) |
| Commerce de gros | 24.5 | 94.7 | 22.6 | 101.0(1) |
| Commerce de détail | 21.2 | 98.9 | 19.5 | 103.8(1) |
| Finance, assurance et immobilier | 14.5 | 48.7 | 21.3 | 74.0 |
| Services | 20.4 | 94.1 | 18.9 | 98.8 |
| Ensemble des secteurs | 18.7 | 72.4 | 19.6 | 84.1 |

*Remarque*: Voir les notes des tableaux à l'annexe 3. Ces données sont illustrées au graphiques 3.2.

(1) Les bénéfices imposables dans certains secteurs peuvent dépasser les bénéfices comptables au cours d'une année si l'amortissement comptable est supérieur à l'amortissement fiscal. Cela peut arriver lorsque l'amortissement fiscal a dépassé l'amortissement comptable déduit dans les états financiers des années précédentes à cause des dispositions d'amortissement accéléré.

**Réduction des écarts entre les impôts des sociétés selon les secteurs**

Comme l'indique le tableau 4.9, la réforme fiscale aura pour effet d'atténuer les écarts de taux effectifs d'imposition des sociétés selon les secteurs. Le tableau montre aussi comment la réforme fiscale accroît la proportion des bénéfices comptables qui est assujettie à l'impôt (voir l'exposé qui suit).

Avant la réforme fiscale, les taux moyens d'impôt des sociétés allaient de 14.5 à 24.5 pour cent des bénéfices selon les états financiers. Après la réforme, ils vont de 15.5 à 22.6 pour cent. Le taux effectif moyen d'imposition dans les secteurs des mines et de la finance, qui payaient auparavant des impôts inférieurs à la moyenne, augmentera. L'industrie minière et les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière et de la pêche continueront d'avoir un fardeau fiscal inférieur à la moyenne.

Les déductions particulières permises dans l'industrie minière avant la réforme comprennent l'amortissement accéléré, l'épuisement gagné et une déduction relative aux ressources qui est généralement supérieure aux redevances provinciales. Les propositions de réforme fiscale élimineront progressivement l'épuisement gagné et réduiront certaines déductions pour amortissement dans ce secteur. Cependant, plusieurs déductions accélérées seront maintenues dans l'industrie minière pour permettre à ceux qui investissent dans de nouvelles mines ou d'importantes expansions de mines de récupérer leurs dépenses en immobilisations avant que des impôts ne soient payables sur le revenu. Le mécanisme incitatif des actions accréditives sera conservé afin d'aider ce secteur à attirer des capitaux de risque.

Dans le secteur de la finance et de l'assurance, le régime fiscal des provisions au titre des pertes futures sur prêts offrait la possibilité de différer l'impôt. Il existait de graves anomalies dans la répartition du bénéfice des compagnies d'assurance multinationales entre le revenu canadien imposable et le revenu étranger, exonéré d'impôt. Le secteur de l'immobilier bénéficiait de dispositions permettant de déduire immédiatement des dépenses capitalisées d'après les règles comptables, comme les coûts accessoires antérieurs à la construction, ainsi qu'un amortissement fiscal des bâtiments supérieur à l'amortissement comptable. Les propositions de réforme fiscale réduisent tous ces avantages fiscaux. De plus, le relèvement de la partie des gains en capital qui doit être incluse dans le revenu imposable, de 50 à 75 pour cent, contribue particulièrement à augmenter les impôts dans le secteur de l'immobilier.

La situation fiscale de l'industrie manufacturière subit actuellement l'influence d'un amortissement accéléré, sur trois ans, des machines et du matériel de fabrication, ainsi que du taux réduit d'imposition des bénéfices de fabrication. La réforme fiscale propose une réduction échelonnée de l'amortissement accéléré ainsi qu'une nouvelle baisse du taux d'imposition des bénéfices de fabrication. D'ici 1991, les activités de fabrication bénéficieront d'un taux statutaire d'impôt fédéral de 23 pour cent – 7 points de moins que le taux actuel pour la fabrication et 5 points de moins que le taux général des sociétés en 1991. Quand la réforme de l'impôt direct sera entièrement en vigueur, ce secteur continuera d'être assujetti à

un taux effectif moyen d'imposition voisin de la moyenne de l'ensemble des secteurs.

Les réductions des taux statutaires d'impôt des sociétés profiteront à des secteurs qui payaient jusqu'ici beaucoup d'impôt comme les services, la construction et le commerce de gros et de détail. Ces secteurs qui utilisent beaucoup de main-d'oeuvre ne sont donc pas beaucoup touchés par les réductions des déductions fiscales initiales et des crédits à l'investissement. La principale mesure incitative bénéficiant aux entreprises de ces secteurs est le taux réduit d'impôt statutaire des petites entreprises. Ce taux sera encore abaissé par la réforme fiscale.

Le secteur pétrolier et gazier bénéficie d'un certain nombre de déductions accélérées qui reflètent les hauts risques inhérents à ses activités. Ces mesures incitatives, comme la déduction immédiate des frais d'exploration, bénéficient considérablement à ce secteur et elles seront conservées par la réforme fiscale.

La raison pour laquelle le taux moyen d'imposition du secteur des hydrocarbures est supérieur à la moyenne avant la réforme fiscale est que la déduction relative aux ressources, égale à 25 pour cent des revenus d'exploitation, est inférieure aux redevances provinciales, non déductibles aux fins de l'impôt sur le revenu. La situation fiscale globale du secteur sera améliorée par la réforme fiscale, l'abaissement du taux statutaire d'impôt fédéral de 36 à 28 pour cent faisant plus que compenser l'élargissement de l'assiette de l'impôt.

**Élargissement de l'assiette de l'impôt des sociétés**

Les propositions de réforme fiscale réduiront le nombre de sociétés rentables qui ne paient guère ou pas du tout d'impôt et accroîtront le volume des bénéfices assujettis à l'impôt (Tableau 4.9). Cet élargissement de l'assiette de l'impôt est permis par la réduction des concessions fiscales accordées aux sociétés. L'élargissement de l'assiette permet d'accroître le produit de l'impôt des sociétés tout en abaissant leurs taux statutaires d'imposition.

D'après les règles antérieures à la réforme, environ 72 pour cent des bénéfices déclarés dans les états financiers des sociétés étaient imposables. Ce rapport passe à 84 pour cent après la réforme. Dans tous les secteurs, les propositions de réforme réduisent l'écart entre les bénéfices imposables et les bénéfices réels déclarés dans les états financiers. Les secteurs qui subiront la plus forte variation sont ceux dont les bénéfices imposables étaient les plus faibles avant la réforme, par comparaison avec les bénéfices comptables. L'élargissement le plus marqué de l'assiette de l'impôt se produit dans les secteurs de la finance, de l'immobilier, de la fabrication et des mines.

Après la réforme, les bénéfices imposables resteront dans l'ensemble quelque peu inférieurs aux bénéfices figurant dans les états financiers. Cela est dû en partie au maintien d'encouragements à l'investissement. Par exemple, les déductions permises par le système d'amortissement fiscal continueront généralement d'être quelque peu plus accélérées que l'amortissement comptable, et les frais d'exploration et d'aménagement continueront généralement d'être déduits à un

rythme plus rapide dans la déclaration d'impôt que dans les rapports financiers des compagnies.

Les propositions de réforme diminueront le nombre de sociétés rentables qui ne paient pas d'impôt. Les données de l'année d'imposition 1983 portent à croire qu'environ 110,000 sociétés rentables sur 320,000 au total ne payaient pas d'impôt cette année-là. Si les mesures de réforme fiscale avaient été intégralement mises en oeuvre au cours de l'année en question, environ 50,000 de ces sociétés seraient devenues imposables. Sur les 60,000 sociétés qui restent, 35,000 seraient restées non imposables à cause de la déduction de pertes antérieures, tandis qu'à peu près 25,000 seraient demeurées non imposables à cause de divers encouragements qui seraient conservés et de leurs faibles bénéfices.

**Maintien de l'aide à la petite entreprise**

La réforme fiscale tient compte de l'importante contribution des petites entreprises à la création d'emplois et à la croissance économique. Les propositions de ce document ne modifient pas le fardeau fiscal total des petites sociétés, l'abaissement des taux statutaires d'imposition compensant l'effet des mesures d'élargissement de l'assiette dans ce secteur. Par contre, le taux moyen d'imposition des grandes sociétés augmente, comme le montrent le tableau 4.10 et le graphique 4.4. L'impôt des petites entreprises, en pourcentage de leurs bénéfices comptables, reste nettement inférieur à celui des entreprises plus importantes. Les actionnaires des petites entreprises bénéficieront aussi de l'exonération globale de $500,000 des gains en capital à partir de 1988.

Tableau 4.10

**Taux moyens d'impôt fédéral des sociétés rentables, selon la taille de l'entreprise**

| | Avant la réforme fiscale | Après la réforme fiscale |
|---|---|---|
| | (pourcentage du bénéfice comptable) | |
| Petites sociétés | 13.5 | 13.5 |
| Grandes sociétés | 19.9 | 21.1 |
| Ensemble des sociétés | 18.7 | 19.6 |

*Remarque*: Voir les remarques des tableaux à l'annexe 3. Le taux d'impôt fédéral des petites entreprises peut dépasser le taux statutaire fédéral de 12 pour cent en raison de l'application du taux global d'imposition du revenu de placement et du revenu d'entreprise supérieurs à $200,000.

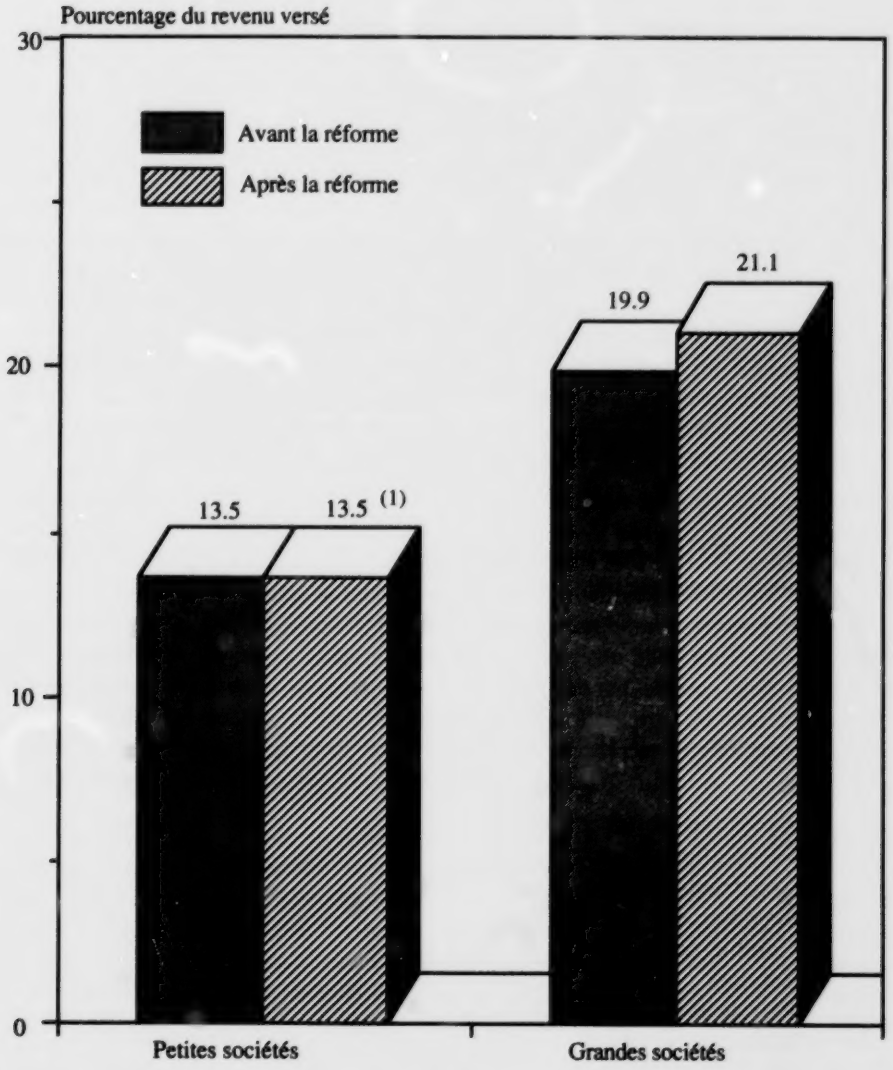
**Maintien des encouragements à l'investissement**

Les taux réduits d'imposition inciteront les entreprises à investir dans des activités rentables. L'ensemble de réformes rendra plus égaux les encouragements à

Graphique 4.4

# Taux moyens d'imposition des sociétés:

## Les petites paient moins que les grandes




(1) Le taux d'impôt fédéral de la petite entreprise peut dépasser le taux général applicable de 12 pour cent en raison du revenu de placement et du revenu dépassant la limite annuelle de $200,000, lesquels sont imposés au taux fédéral intégral.
$200,000, lesquels sont imposés au taux fédéral intégral.

l'investissement selon les secteurs et les genres d'investissements. L'inégalité du régime fiscal des investissements en différents biens et dans divers secteurs avant la réforme a conduit les considérations fiscales à jouer un grand rôle dans l'affection des capitaux d'investissement. Les mesures de réforme encouragent l'investissement par le biais de taux d'imposition moins élevés plutôt que par des dispositions sélectives de déductions initiales. Elles établissent donc un climat fiscal plus propice à une croissance économique saine à long terme, reposant davantage sur la rentabilité foncière des investissements que sur des considérations d'ordre fiscal.

Les taux d'imposition du rendement d'un nouvel investissement mesurent l'effet du régime fiscal des sociétés sur l'incitation à investir, en comparant le taux de rendement après et avant impôt d'un nouvel investissement. Une variation appréciable de ces taux selon les secteurs indique des risques de distorsion des investissements et des décisions des entreprises. Les taux d'imposition selon les différents genres d'investissements sont plus uniformes après la réforme.

Le tableau 4.11 présente ces effets par secteur. On suppose que les provinces adopteront des mesures parallèles aux propositions de réforme fiscale afin d'élargir l'assiette de l'impôt, mais qu'elles maintiendront leurs taux actuels d'imposition. Le taux d'imposition d'un nouvel investissement diminue dans tous les secteurs sauf celui des ressources. L'ampleur de la baisse est souvent appréciable, notamment dans le commerce de détail et le secteur des services. Par contre, elle est faible dans le secteur manufacturier, les réductions des taux statutaires compensant pour l'essentiel l'effet de l'élargissement de l'assiette.

Tableau 4.11

**Taux fédéral-provincial d'imposition des nouveaux investissements des grandes sociétés par secteur**

| | Avant la réforme fiscale | Après la réforme fiscale |
|---|---|---|
| | (en pourcentage du bénéfice) | |
| Agriculture, forêts et pêche | 25.0 | 21.5 |
| Fabrication | 26.2 | 26.1 |
| Construction | 36.7 | 33.2 |
| Commerce de gros | 37.8 | 33.8 |
| Commerce de détail | 37.1 | 32.7 |
| Services | 33.0 | 29.0 |
| Pétrole et gaz | 11.1 | 14.9 |
| Mines | −15.1 | 8.7 |
| Total | 24.6 | 24.7 |

*Remarque*: Voir les remarques des tableaux à l'annexe 3. On suppose que les provinces adoptent des mesures parallèles d'élargissement de l'assiette fiscale, mais maintiennent leurs taux actuels d'imposition. Les taux provinciaux sont ceux en vigueur le 1er mai 1987; les estimations sont calculées à l'aide d'un taux provincial moyen dans chaque secteur.

Le taux d'imposition des nouveaux investissements dans l'industrie pétrolière et gazière et l'industrie minière passe de 11.1 à 14.9 pour cent et de -15.1 à 8.7 pour cent respectivement[3]. Le taux d'imposition de ces investissements avant la réforme était nettement plus faible dans le secteur des ressources que dans les autres. Il en demeure ainsi après la réforme, ce qui indique que les encouragements fiscaux à l'investissement dans ces secteurs restent appréciables.

## 4. Effet sur les recettes provinciales

Les accords fédéraux-provinciaux de perception fiscale établissent un mécanisme permettant au gouvernement fédéral d'administrer et de percevoir les impôts directs des provinces. Toutes les provinces, sauf le Québec qui applique ses propres impôts directs sur les particuliers et les sociétés, ont conclu des ententes avec le gouvernement fédéral. Dans le cas le l'Ontario et de l'Alberta, les accords ne visent que l'impôt direct des particuliers, ces provinces administrant elles-mêmes leurs impôts des sociétés.

Les provinces participantes à ces accords ont convenu d'exprimer généralement leur impôt direct des particuliers en pourcentage de l'impôt fédéral de base. Pour l'impôt des sociétés, les provinces participantes appliquent leur taux d'imposition au bénéfice imposable gagné par une société dans une province, de la façon déterminée en vertu de la *Loi fédérale de l'impôt sur le revenu* et du règlement y afférent. Le Québec, l'Ontario et l'Alberta ont suivi de près la définition fédérale du revenu imposable des sociétés utilisée par les autres provinces.

En raison de ces liens fédéraux-provinciaux, les changements de l'impôt fédéral proposés dans le cadre de la réforme fiscale influeront automatiquement sur le calcul de l'impôt direct des particuliers payable dans toutes les provinces, sauf le Québec. Lorsque les mesures seront entièrement en vigueur, soit d'ici 1990, le produit de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers dans les provinces autres que le Québec sera réduit globalement d'environ $880 millions, selon les estimations. Aux fins de ce calcul, il est supposé que le Québec réduit l'impôt sur le revenu des particuliers d'un montant équivalant à environ 80 pour cent de la réduction de l'impôt fédéral de base. Le produit global des impôts provinciaux sur le revenu des particuliers serait réduit d'environ $1,275 millions.

Pour ce qui est de l'impôt direct des sociétés, les provinces profitent généralement de manière automatique des recettes produites par l'élargissement de l'assiette, sans être touchées par l'abaissement des taux fédéraux d'imposition. À supposer que l'Ontario, le Québec et l'Alberta adoptent les mesures élargissant l'assiette de l'impôt des sociétés et qu'elles ne rajustent pas leurs taux d'imposition, le produit de l'impôt direct des sociétés dans toutes les provinces augmenterait d'environ $885 millions.

---

[3] Le taux négatif avant la réforme signifie que les nouveaux investissements donnaient en fait droit à un paiement du régime fiscal, l'économie d'impôt permise par les déductions et crédits initiaux étant supérieure à la valeur actuelle des impôts payés plus tard sur le revenu tiré du projet.

Outre qu'elle touchera les recettes fournies aux provinces par l'impôt direct, la réforme fiscale aura des répercussions directes sur les sommes versées aux provinces dans le cadre de certains programmes fédéraux de transferts. Les effets les plus sensibles porteront sur les accords de Financement des programmes établis (FPE), les ententes de non-participation conclues avec le Québec et le programme de péréquation fiscale. Les transferts en espèces aux provinces au titre du FPE et de la non-participation augmenteront sensiblement. Les paiements de péréquation seront eux aussi accrus, mais dans une plus faible mesure.

Le tableau 4.12 indique l'effet estimatif de la réforme sur le produit de l'impôt provincial sur le revenu et la hausse estimative des transferts fédéraux en espèces pour l'année d'imposition 1990, quand les mesures touchant l'impôt direct seront presque entièrement mises en oeuvre. Globalement, la réforme fiscale n'entraînera aucun changement pour les provinces d'ici 1990.

L'effet net estimatif sur les recettes provinciales pour les cinq prochaines années est présenté au tableau 4.13. À mesure que la réforme fiscale sera mise en oeuvre, les recettes provinciales augmenteront globalement. Pour contribuer à compenser l'effet de la réforme fiscale sur les provinces la première année, les paiements aux provinces au titre de l'impôt des particuliers seront accélérés. Le tableau 4.13 tient compte de cette accélération.

Tableau 4.12

**Effet direct de la réforme de l'impôt direct des particuliers et des sociétés sur les recettes provinciales**
**Année d'imposition 1990**

| Sources de recettes | Provinces hors Québec | Québec[1] | Total |
|---|---|---|---|
| | (millions de dollars) | | |
| Impôt direct des particuliers | −880 | −395 | −1,275 |
| Impôt direct des sociétés | +815 | +70 | +885 |
| FPE et non-participation, paiements en espèces | +210 | +150 | +360 |
| Péréquation | +15 | +10 | +25 |
| Total | +160 | −165 | −5 |

(1) Le régime québécois d'impôt des particuliers diffère sensiblement du régime fédéral et des autres régimes provinciaux. Comme le régime d'impôt direct des particuliers du Québec n'est pas lié au régime fédéral, la réforme de l'impôt des particuliers n'influera pas directement sur le produit de l'impôt des particuliers au Québec. On suppose toutefois dans ce tableau que le Québec réduit l'impôt sur le revenu des particuliers d'un montant équivalant à environ 80 pour cent de la réduction de l'impôt fédéral de base.

Tableau 4.13

**Effet direct de la réforme de l'impôt direct des particuliers et des sociétés sur les recettes provinciales**
**Années d'imposition 1988 à 1992**

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | (millions de dollars) | | |
| Terre-Neuve | −1 | −8 | −2 | – | +2 |
| Île-du-Prince-Édouard | – | −2 | +1 | – | – |
| Nouvelle-Écosse | +1 | −10 | −1 | +3 | +5 |
| Nouveau-Brunswick | – | −10 | −2 | +2 | +4 |
| Ontario | +77 | −18 | +112 | +180 | +227 |
| Manitoba | +7 | −7 | +5 | +10 | +14 |
| Saskatchewan | +4 | −7 | +2 | +10 | +11 |
| Alberta | +36 | +8 | +51 | +68 | +83 |
| Colombie-Britannique | +1 | −35 | −6 | +7 | +18 |
| Territoires du Nord-Ouest | +1 | −1 | – | −1 | – |
| Yukon | −1 | – | – | −1 | – |
| Total hors Québec | +125 | −90 | +160 | +278 | +364 |
| Québec[1] | −186 | −188 | −165 | −167 | −155 |
| Total | −61 | −278 | −5 | +111 | +209 |

[1] Voir la remarque du tableau 4.12.

# Annexe

Cette annexe donne des renseignements supplémentaires sur l'effet de la réforme de l'impôt direct des particuliers et l'influence de la réforme sur les recettes fédérales.

## A. Effet de la réforme de l'impôt des particuliers sur des déclarants types, sans déductions spéciales

Les tableaux qui suivent montrent l'effet de la réforme de l'impôt direct des particuliers sur différents types de déclarants réclamant aucune exemption ou déduction spéciale particulière. Les exemples de la partie B de cette annexe indiquent l'effet produit sur des particuliers ayant des genres de revenus et des déductions plus variables.

A4.1

**Effet des changements de l'impôt direct des particuliers sur un salarié célibataire de moins de 65 ans, sans déductions spéciales**

| | Impôt fédéral-provincial | | | Variation d'impôt en pourcentage | |
|---|---|---|---|---|---|
| Revenu | Avant la réforme | Après la réforme | Variation | Du revenu | De l'impôt autrement payable |
| | (dollars) | | | (pour cent) | |
| 10,000 | 1,050 | 975 | −75 | −0.8 | −7.1 |
| 15,000 | 2,430 | 2,260 | −170 | −1.1 | −7.0 |
| 20,000 | 3,880 | 3,540 | −340 | −1.7 | −8.8 |
| 25,000 | 5,415 | 4,825 | −590 | −2.4 | −10.9 |
| 30,000 | 7,180 | 6,485 | −695 | −2.3 | −9.7 |
| 40,000 | 11,130 | 10,595 | −535 | −1.3 | −4.8 |
| 50,000 | 15,605 | 14,700 | −905 | −1.8 | −5.8 |
| 75,000 | 27,700 | 25,915 | −1,855 | −2.5 | −6.7 |

*Remarque*: Les changements fiscaux sont ceux qui résultent de la conversion des exemptions et des déductions en crédits et des modifications de la structure des taux d'imposition.

On suppose que le contribuable est âgé de moins de 65 ans, reçoit un revenu salarial et demande les exemptions, déductions et crédits normaux. L'impôt provincial est calculé au taux moyen de 55 pour cent de l'impôt fédéral de base. Comme les taux d'impôt provincial varient selon les provinces, les contribuables de certaines provinces enregistreront une économie d'impôt différente des chiffres indiqués ci-dessus. Les calculs ne tiennent pas compte des surtaxes et crédits provinciaux, ni des exemptions déductions ou crédits sortant de l'ordinaire.

A4.2

**Effet des changements de l'impôt direct des particuliers sur un couple marié à un revenu et deux enfants de moins de 18 ans, sans déductions spéciales**

| Revenu | Impôt fédéral-provincial | | | Variation d'impôt en pourcentage | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Avant la réforme | Après la réforme | Variation | Du revenu | De l'impôt autrement payable |
| | (dollars) | | | (pour cent) | |
| 10,000 | −1,015 | −1,050 | −35 | −0.4 | n.d. |
| 15,000 | 80 | −335 | −415 | −2.8 | n.d. |
| 20,000 | 1,470 | 955 | −515 | −2.6 | −35.0 |
| 25,000 | 2,925 | 2,285 | −640 | −2.6 | −21.9 |
| 30,000 | 4,705 | 4,150 | −555 | −1.9 | −11.8 |
| 40,000 | 9,010 | 8,755 | −255 | −0.6 | −2.8 |
| 50,000 | 13,465 | 13,110 | −355 | −0.7 | −2.6 |
| 75,000 | 25,345 | 24,290 | −1,055 | −1.4 | −4.2 |

*Remarque*: Les changements comprennent ceux qui résultent de la conversion des exemptions et déductions en crédits et de la modification de la structure des taux d'imposition.

On suppose que le contribuable est âgé de moins de [illegible]ns, est marié, que l'un des conjoints seulement travaille à l'extérieur, qu'il reçoit un revenu salarial et qu'il demande les exemptions, déductions et crédits normaux. L'impôt provincial est calculé au taux moyen de 55 pour cent de l'impôt fédéral de base. Comme les taux d'impôt provincial varient d'une province à l'autre, les contribuables de certaines provinces enregistreront une économie d'impôt différente des chiffres indiqués ci-dessus. Les calculs ne tiennent pas compte des surtaxes et crédits provinciaux, ni des exemptions, déductions ou crédits sortant de l'ordinaire.

A4.3

**Effet des changements de l'impôt direct des particuliers sur un couple marié à deux revenus et deux enfants de moins de 18 ans, sans déductions spéciales**

| Revenu | Impôt fédéral-provincial | | | Variation d'impôt en pourcentage | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Avant la réforme | Après la réforme | Variation | Du revenu | De l'impôt autrement payable |
| | (dollars) | | | (pour cent) | |
| 10,000 | −1,050 | −1,050 | 0 | 0 | n.d. |
| 15,000 | −455 | −665 | −210 | −1.4 | n.d. |
| 20,000 | 415 | 240 | −175 | −0.9 | −42.2 |
| 25,000 | 1,415 | 1,180 | −235 | −0.9 | −16.6 |
| 30,000 | 2,510 | 2,295 | −215 | −0.7 | −8.6 |
| 40,000 | 5,810 | 5,365 | −445 | −1.1 | −7.7 |
| 50,000 | 9,460 | 8,635 | −825 | −1.7 | −8.7 |
| 75,000 | 18,595 | 17,385 | −1,210 | −1.6 | −6.5 |

*Remarque*: Les changements sont ceux qui résultent de la conversion des exemptions et déductions en crédits et des modifications de la structure des taux d'imposition.

On suppose que le contribuable est âgé de moins de 65 ans, est marié, que les deux travaillent à l'extérieur, qu'ils reçoivent un revenu salarial (60 pour cent gagné par un conjoint et 40 pour cent par l'autre) et demandent les exemptions, déductions et crédits normaux. Ils demandent aussi une déduction pour frais de garde d'enfants. L'impôt provincial est calculé au taux moyen de 55 pour cent de l'impôt fédéral de base. Comme les taux varient d'une province à l'autre, les contribuables de certaines provinces enregistreront une économie d'impôt différente des chiffres indiquées ci-dessus. Les calculs ne tiennent pas compte des surtaxes et crédits provinciaux, ni des exemptions, déductions ou crédits sortant de l'ordinaire.

A4.4

**Effet des changements de l'impôt direct des particuliers sur un parent unique ayant deux enfants, sans déductions spéciales**

| Revenu | Impôt fédéral-provincial | | | Variation d'impôt en pourcentage | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Avant la réforme | Après la réforme | Variation | Du revenu | De l'impôt autrement payable |
| | (dollars) | | | (pour cent) | |
| 10,000 | −1,050 | −1,050 | 0 | 0 | n.d. |
| 15,000 | −85 | −495 | −410 | −2.7 | n.d. |
| 20,000 | 985 | 520 | −465 | −2.3 | −47.2 |
| 25,000 | 2,120 | 1,535 | −585 | −2.3 | −27.6 |
| 30,000 | 3,325 | 2,660 | −665 | −2.2 | −20.0 |
| 40,000 | 7,385 | 7,055 | −330 | −0.8 | −4.5 |
| 50,000 | 11,835 | 11,610 | −225 | −0.5 | −1.9 |
| 75,000 | 23,605 | 22,640 | −965 | −1.3 | −4.1 |

*Remarque*: Les changements sont ceux qui résultent de la conversion des exemptions et déductions en crédits et des modifications de la structure des taux d'imposition.

On suppose que le contribuable est âgé de moins de 65 ans, reçoit un revenu salarial et demande les exemptions, déductions et crédits normaux ainsi que la déduction pour frais de garde d'enfants. Les frais déductibles de garde d'enfants sont censés être de $1,000 pour les déclarants gagnant $15,000 ou moins et passer à $4,000 pour ceux dont le revenu est de $30,000 ou plus. L'impôt provincial est calculé au taux moyen de 55 pour cent de l'impôt fédéral de base. Comme les taux d'impôt provincial varient d'une province à l'autre, les contribuables de certaines provinces enregistreront une économie d'impôt différente des chiffres indiqués ci-dessus. Les calculs ne tiennent pas compte des surtaxes et crédits provinciaux, ni des exemptions, déductions ou crédits sortant de l'ordinaire.

A4.5

**Effet des changements de l'impôt direct des particuliers sur un célibataire âgé de 65 ans ou plus, sans déductions spéciales**

| Revenu | Impôt fédéral-provincial | | | Variation d'impôt en pourcentage | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Avant la réforme | Après la réforme | Variation | Du revenu | De l'impôt autrement payable |
| | (dollars) | | | (pour cent) | |
| 10,000 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | n.d. |
| 15,000 | 1,385 | 1,280 | −105 | −0.7 | −7.6 |
| 20,000 | 2,855 | 2,620 | −235 | −1.2 | −8.2 |
| 25,000 | 4,400 | 3,965 | −435 | −1.7 | −9.9 |
| 30,000 | 6,095 | 5,665 | −430 | −1.4 | −7.1 |
| 40,000 | 9,950 | 9,770 | −180 | −0.5 | −1.8 |
| 50,000 | 14,190 | 13,880 | −310 | −0.6 | −2.2 |
| 75,000 | 26,170 | 25,100 | −1,070 | −1.4 | −4.1 |

*Remarque*: Les changements sont ceux qui résultent de la conversion des exemptions et déductions en crédits et des modifications de la structure des taux d'imposition.

On suppose que le contribuable reçoit la SV et des revenus de pensions et de placements, et qu'il réclame les exemptions, déductions et crédits normaux. L'impôt provincial est calculé au taux moyen de 55 pour cent de l'impôt fédéral de base. Comme les taux d'impôt provincial varient d'une province à l'autre, les contribuables de certaines provinces enregistreront une économie d'impôt différente des chiffres indiqués ci-dessus. Les calculs ne tiennent pas compte des surtaxes et crédits provinciaux, ni des exemptions, déductions ou crédits sortant de l'ordinaire. Dans chaque cas, on suppose que le déclarant réclame la déduction totale de $1,000 au titre du revenu de placement avant la réforme fiscale.

A4.6

**Effet des changements de l'impôt direct des particuliers sur un couple marié de 65 ans ou plus, sans déductions spéciales**

| Revenu | Impôt fédéral-provincial | | | Variation d'impôt en pourcentage | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Avant la réforme | Après la réforme | Variation | Du revenu | De l'impôt autrement payable |
| | (dollars) | | | (pour cent) | |
| 15,000 | 0 | 0 | 0 | 0 | n.d. |
| 20,000 | 855 | 280 | −575 | −2.9 | −67.3 |
| 25,000 | 2,275 | 1,620 | −655 | −2.6 | −28.8 |
| 30,000 | 3,785 | 2,960 | −825 | −2.8 | −21.8 |
| 40,000 | 7,210 | 6,895 | −315 | −0.8 | −4.4 |
| 50,000 | 11,160 | 11,005 | −155 | −0.3 | −1.4 |
| 75,000 | 22,755 | 22,045 | −710 | −0.9 | −3.1 |

*Remarque*: Les changements sont ceux qui résultent de la conversion des exemptions et déductions en crédits et des modifications de la structure des taux d'imposition.

On suppose qu'un conjoint reçoit la SV et des revenus de pensions et de placements et réclame les exemptions, déductions et crédits normaux, tandis que l'autre reçoit uniquement la pension de SV. Le taux provincial est calculé au taux moyen de 55 pour cent de l'impôt fédéral de base. Comme les taux d'impôt provincial varient d'une province à l'autre, les contribuables de certaines provinces enregistreront une économie d'impôt différente des chiffres indiqués ci-dessus. Les calculs ne tiennent pas compte des surtaxes ou crédits provinciaux, ni des exemptions, déductions ou crédits sortant de l'ordinaire. Dans chaque cas, on suppose qu'un conjoint réclame la déduction totale de $1,000 au titre du revenu de placement avant la réforme fiscale.

## B. Effet de la réforme de l'impôt direct des particuliers sur divers ménages

Des profils fiscaux représentatifs sont présentés ici afin d'illustrer les genres de variations de revenus qu'enregistreront les Canadiens quand la réforme fiscale sera mise en oeuvre. Un exemple détaillé de calcul de l'impôt des particuliers avant et après la réforme fiscale est fourni à la fin du chapitre 3. Les exemples de cette annexe ne se veulent pas exhaustifs. L'effet réel de la réforme fiscale sur un ménage donné dépendra de nombreuses variables, notamment de la proportion et de la nature des revenus de placements et de la répartition des gains dans les ménages à deux revenus. La composition des revenus de placements et d'entreprise ainsi que les montants des diverses déductions utilisées à titre d'illustration dans ces exemples sont basés sur les observations réelles, reflétées par les statistiques fiscales.

Les exemples tiennent compte de tous les changements de l'impôt direct des particuliers proposés dans le cadre de la réforme fiscale, une fois qu'ils seront entièrement appliqués. Un certain nombre d'hypothèses simplificatrices ont été émises. Les familles ont soit deux enfants, soit aucun enfant. Tous les calculs de l'impôt présument un taux provincial moyen égal à 55 pour cent de l'impôt fédéral de base. L'impôt réel des résidents de la plupart des provinces est légèrement supérieur ou inférieur à cette moyenne.

Ces exemples supposent que les contribuables utilisent les exemptions et les déductions normales avant la réforme et les crédits normaux après celle-ci, sauf indication contraire. Ces dispositions normales comprennent l'exemption personnelle de base, les cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime des rentes du Québec, les primes d'assurance-chômage, l'exemption en raison d'âge et les crédits correspondants après la réforme.

Un impôt négatif indique que le ménage reçoit un crédit d'impôt pour enfants et ne paie aucun impôt ou paie un impôt inférieur au montant du remboursement de crédit reçu. Un impôt négatif est remboursé au déclarant. Les calculs ne tiennent pas compte de l'effet de la hausse du crédit remboursable au titre de la taxe de vente.

### 1. Célibataire âgé de moins de 65 ans

A. Revenu de $10,000, entièrement salarial. Cette personne ne réclame que les déductions et exemptions normales. Son impôt est plus faible après la réforme grâce aux crédits d'impôt personnel de base améliorés. En 1988, on comptera environ 150,000 contribuables célibataires, dont le revenu est inférieur à $10,000. Cette personne aura aussi droit à un crédit remboursable supplémentaire au titre de la taxe de vente, porté de $50 à $70 par la réforme fiscale.

B. Revenu de $25,000. L'impôt diminue grâce aux nouveaux crédits d'impôt et à l'abaissement des taux d'imposition. En 1988, on

dénombrera environ 1,000,000 de salariés vivant seuls dont le revenu se situe entre $20,000 et $30,000.

C. Revenu de $40,000. L'impôt diminue après la réforme fiscale, les taux d'imposition moins élevés compensant l'élimination de la déduction de $1,000 pour revenu de placements. En 1988, environ 275,000 salariés célibataires gagneront entre $35,000 et $45,000.

A4.7

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Revenu:** | | | |
| Salarial | $10,000 | $24,500 | $39,000 |
| Intérêts sur OEC | – | 500 | 1,000 |
| | 10,000 | 25,000 | 40,000 |
| **Déductions non normales** | | | |
| Dons de charité | – | 200 | 350 |
| Cotisations syndicales | – | 250 | – |
| Cotisations de REP | – | 1,200 | 1,500 |
| Cotisations de REER | – | 1,000 | 2,000 |
| **Impôt fédéral-provincial estimatif sur le revenu, 1988:** | | | |
| Impôt avant la réforme | 1,049 | 4,403 | 9,212 |
| Variation | −77 | −283 | −171 |
| Impôt après la réforme | 972 | 4,120 | 9,041 |
| Pourcentage de variation de l'impôt | −7.3% | −6.4% | −1.9% |

**2. Célibataire âgé de 65 ans et plus**

A. Revenu de $10,000. Cette personne ne paie aucun impôt avant ou après la réforme. En 1988, il y aura environ 750,000 déclarants célibataires, de 65 ans ou plus, disposant d'un revenu inférieur à $10,000. Cette personne a aussi droit au crédit remboursable au titre de la taxe de vente, qui passe de $50 à $70.

B. Revenu de $25,000. L'impôt est réduit par la réforme, car les taux moins élevés d'imposition et la conversion des exemptions en crédits d'impôt font plus que compenser l'abolition de la déduction de $1,000 pour revenu de placements. En 1988, environ 120,000 déclarants célibataires de plus de 64 ans auront un revenu se situant entre $20,000 et $30,000.

C. Revenu de $40,000. Ce déclarant reçoit des revenus de placements. Son impôt n'est presque pas changé par la réforme parce que la diminution

du crédit d'impôt pour dividendes et la disparition de la déduction de $1,000 pour revenu de placements sont compensées par l'abaissement des taux d'imposition. En 1988, environ 40,000 déclarants célibataires de 65 ans et plus auront un revenu se situant entre $35,000 et $45,000.

A4.8

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Revenu:** | | | |
| SV | $3,740 | $3,740 | $3,740 |
| SRG | 2,620 | – | – |
| Prestations de survivant | 3,640 | – | – |
| RPC | – | 6,600 | 6,600 |
| Revenu de pensions | – | 12,000 | 18,160 |
| Revenu d'intérêt | – | 2,660 | 10,000 |
| Dividendes | 0 | 0 | 1,500 |
| | 10,000 | 25,000 | 40,000 |
| **Déductions non normales:** | | | |
| Dons de charité | – | 300 | 450 |
| **Impôt fédéral-provincial estimatif sur le revenu, 1988:** | | | |
| Impôt avant la réforme | 0 | 4,305 | 9,442 |
| Variation | 0 | −429 | −70 |
| Impôt après la réforme | 0 | 3,876 | 9,372 |
| Pourcentage de variation de l'impôt | 0 | −10.0% | −0.7% |

**3. Parent unique, deux enfants de moins de 18 ans**

A. Revenu de moins de $10,000. Cette personne ne paie aucun impôt avant ou après la réforme fiscale et reçoit un crédit d'impôt pour enfants de $524 par enfant. En 1988, on dénombrera environ 84,000 parents uniques ayant un revenu de moins de $10,000, provenant uniquement d'un emploi. Cette famille aura aussi droit à une hausse du crédit remboursable au titre de la taxe de vente, qui passera de $100 à $140.

B. Revenu de $25,000. Cette personne reçoit quelques intérêts, qui ne donnent plus droit à la déduction de $1,000 après la réforme. L'impôt est toutefois sensiblement réduit par les nouveaux crédits d'impôt. En 1988, environ 160,000 parents uniques auront un revenu tiré principalement d'un emploi qui se situera entre $20,000 et $30,000.

C. Revenu de $40,000. L'impôt ne change à peu près pas avec la réforme parce que l'abaissement des taux d'imposition compense l'élimination de la déduction de $1,000 pour revenu de placements et à cause de l'effet des changements qui accroissent le revenu net et, donc, réduisent le

crédit d'impôt pour enfants pour les personnes dont le revenu familial se situe dans cette fourchette. En 1988, on comptera environ 55,000 parents uniques dont le revenu se situe entre $35,000 et $45,000.

A4.9

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Revenu:** | | | |
| Salarial | $9,224 | $23,724 | $38,624 |
| Allocations familiales | 776 | 776 | 776 |
| Intérêt | – | 500 | 600 |
| | 10,000 | 25,000 | 40,000 |
| **Déductions non normales:** | | | |
| Dépenses de garde d'enfants | 1,000 | 3,000 | 4,000 |
| Dons de charité | | 200 | 240 |
| Cotisations de REP | | 1,600 | 2,600 |
| Cotisations syndicales | | 250 | 200 |
| **Impôt fédéral-provincial estimatif sur le revenu, en 1988:** | | | |
| Impôt avant la réforme | −1,048 | 1,362 | 5,862 |
| Variation | 0 | −371 | −163 |
| Impôt après la réforme | −1,048 | 991 | 5,699 |
| Pourcentage de variation de l'impôt | – | −27.3% | −2.8% |

**4. Couples, 65 ans et plus**

A. Revenu de moins de $15,000. Le couple ne reçoit aucun revenu de pensions privées ni de placements et ne réclame que les déductions ordinaires. Il ne paie aucun impôt avant ou après la réforme. En 1988, on comptera environ 210,000 couples âgés recevant le SRG et ayant un revenu de moins de $15,000. Ce couple bénéficiera aussi d'une hausse du crédit remboursable au titre de la taxe de vente, qui passera de $100 à $140.

B. Revenu de $25,000. L'impôt de ce couple diminue grâce aux nouveaux crédits d'impôt et à la baisse des taux. En 1988, environ 160,000 couples âgés auront un revenu se situant entre $20,000 et $30,000.

C. Revenu de $40,000. Ce couple a des revenus de placements. Son impôt est plus élevé après la réforme à cause de la réduction du crédit d'impôt pour dividendes et de la disparition de la déduction de $1,000 pour revenu de placements, qui ne sont pas entièrement compensées par l'abaissement des taux d'imposition. En 1988, on dénombrera environ 65,000 couples de plus de 64 ans dont le revenu va de $35,000 à $45,000.

A4.10

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Revenu:** | | | |
| SV | $7,480 | $7,480 | $7,480 |
| SRG | 4,525 | – | – |
| RPC/RRQ | 2,520 | 6,600 | – |
| Revenu de pensions | – | 8,000 | 26,260 |
| Intérêt | – | 2,920 | 3,760 |
| Dividendes | – | – | 2,500 |
| | 14,525 | 25,000 | 40,000 |
| **Déductions non normales:** | | | |
| Dons de charité | 0 | 400 | 500 |
| **Impôt fédéral-provincial estimatif sur le revenu, 1988:** | | | |
| Avant la réforme | 0 | 1,858 | 6,085 |
| Variation | 0 | −374 | 84 |
| Après la réforme | 0 | 1,484 | 6,169 |
| Pourcentage de variation de l'impôt | – | −20.2% | 1.4% |

**5. Couples à un revenu, deux enfants de moins de 18 ans**

A. Revenu de $10,000. Le conjoint, qui travaille pendant six mois, retire de l'assurance-chômage pendant le reste de l'année. Avant la réforme, cette famille a $35 d'impôt à payer et un remboursement de crédit d'impôt pour enfants de $1,048, d'où un remboursement net d'impôt de $1,013. Après la réforme, cette famille ne paie pas d'impôt et continue de recevoir le plein montant du crédit d'impôt pour enfants. En 1988, on comptera environ 110,000 couples à revenu unique qui ont des enfants et dont le revenu est inférieur à $10,000. De plus, cette famille bénéficiera d'une hausse du crédit remboursable au titre de la taxe de vente, qui passera de $150 à $210.

B. Revenu de $25,000. Grâce à la réforme, l'impôt diminue principalement parce que les crédits d'impôt procurent des économies d'impôt plus importantes pour cette famille que les exemptions et déductions. En 1988, environ 310,000 couples à revenu unique et ayant des enfants recevront un revenu situé entre $20,000 et $30,000.

C. Revenu de $40,000. L'impôt diminue dans l'ensemble, les taux réduits compensant le fait que les crédits d'impôt procurent une économie d'impôt moindre, à ce niveau de revenu, que les exemptions et déductions. En 1988, il y aura environ 320,000 couples à revenu unique ayant des enfants qui reçoivent un revenu se situant entre $35,000 et $45,000.

A4.11

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Revenu:** | | | |
| Salarial | $5,724 | $23,724 | $37,224 |
| Allocations familiales | 776 | 776 | 776 |
| Assurance-chômage | 3,500 | – | – |
| Intérêt | – | 500 | – |
| Gains en capital sur actions (espèces) | – | – | 2,000 |
| | 10,000 | 25,000 | 40,000 |
| **Déductions non normales:** | | | |
| Dons de charité | 150 | 350 | 200 |
| Cotisations de REP | | 800 | |
| Cotisations syndicales | | 300 | |
| Frais médicaux non assurés | | 1,500 | |
| Cotisations de REER | | | 2,000 |
| Frais de déménagement (non remboursés) | | | 1,000 |
| **Impôt fédéral-provincial estimatif sur le revenu, 1988:** | | | |
| Avant la réforme | −1,013 | 2,078 | 6,757 |
| Variation | −35 | −452 | −324 |
| Après la réforme | −1,048 | 1,626 | 6,433 |
| Pourcentage de variation de l'impôt | −3.5% | −21.8% | −4.8% |

## 6. Familles à deux revenus

A. Revenu de $25,000 et deux enfants de moins de 18 ans. Cette famille n'a aucun revenu de placements. L'impôt est réduit grâce aux taux moins élevés et aux nouveaux crédits d'impôt. En 1988, environ 400,000 familles à deux revenus et ayant des enfants recevront un revenu se situant entre $20,000 et $30,000.

B. Revenu de $40,000, un enfant de moins de 18 ans et un autre de plus de 18 ans qui fréquente l'université à plein temps. Le revenu comprend une pension alimentaire pour le cadet, en raison d'un mariage précédent. L'impôt est réduit parce que le crédit relatif aux frais de scolarité de l'aîné devient transférable et que les taux d'imposition sont abaissés. En 1988, on dénombrera environ 365,000 familles à deux revenus ayant des enfants, dont le revenu s'établit entre $35,000 à $45,000.

C. Revenu de $50,000 et deux enfants de moins de 18 ans. L'impôt est réduit grâce aux taux moins élevés. En 1988, on comptera environ 285,000 familles à deux revenus ayant des enfants, dont le revenu s'établit entre $40,000 et $60,000.

A4.12

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Revenu:** | | | |
| Salaire du mari | $18,000 | $11,012 | $25,000 |
| Salaire de la femme | 6,224 | 25,000 | 24,000 |
| Allocations familiales | 776 | 388 | 776 |
| Intérêt | – | – | 224 |
| Pension alimentaire | – | 3,600 | – |
| | 25,000 | 40,000 | 50,000 |
| **Déductions non normales:** | | | |
| Cotisations syndicales | 200 | | |
| Dons de charité | 500 | | |
| Cotisations de REP | 700 | 500 | 2,350 |
| Cotisations de REER | 500 | | |
| Frais de garde d'enfants | 1,500 | | 4,000 |
| Déductions pour frais de scolarité | | 1,000 | |
| Déduction pour études transférée | | 400 | |
| **Impôt fédéral-provincial estimatif sur le revenu, 1988:** | | | |
| Avant la réforme | 1,591 | 7,432 | 8,260 |
| Variation | −375 | −850 | −575 |
| Après la réforme | 1,216 | 6,582 | 7,685 |
| Pourcentage de variation de l'impôt | −23.6% | −11.4% | −6.9% |

## 7. Couple à deux revenus sur lequel la réforme a un effet mitigé

L'un des conjoints est salarié. L'autre est un travailleur indépendant, ayant un bureau à domicile. L'impôt du deuxième augmente après la réforme à cause d'une déduction moindre des dépenses d'entreprise. L'impôt total de la famille diminue cependant grâce à la réforme, parce que les deux revenus sont imposés à des taux marginaux moins élevés.

| | |
|---|---|
| **Revenu:** | |
| Salaire du mari | $34,500 |
| Gains nets du travail indépendant de la femme | 15,000[1] |
| Intérêt | 500 |
| | $50,000 |
| **Déductions non normales:** | |
| Cotisations de REER | 1,700 |
| **Impôt fédéral-provincial estimatif sur le revenu, 1988:** | |
| Avant la réforme | $10,893 |
| Variation | −253 |
| Après la réforme | 10,640 |
| Pourcentage de variation de l'impôt | −2.3% |

[1] On suppose que les frais d'entreprise déductibles au titre du bureau à domicile sont réduits de $2,000 après la réforme.

**8. Trois familles à revenu de $75,000**

A. Couple à revenu unique avec deux enfants. Cette famille reçoit un revenu principalement salarial. Elle bénéficie d'une réduction d'impôt parce que les taux moins élevés compensent l'élimination de la déduction pour revenu de placements et la réduction du crédit d'impôt pour dividendes.

B. Membre de profession libérale travaillant à son compte et ayant deux enfants, dont le conjoint n'est pas sur le marché du travail. L'impôt de cette famille augmente principalement à cause des déductions moindres au titre des frais d'entreprise, de la disparition de la déduction de $1,000 pour revenu de placements et de la réduction du crédit d'impôt pour dividendes. L'impôt reste cependant plus faible que celui de la famille qui a un revenu principalement salarial.

C. Couple sans revenu salarial, avec deux enfants. Avant la réforme, les placements de cette famille étaient organisés de manière à être complètement abrités de l'impôt. Les principaux changements qui touchent cette famille sont la réduction du crédit d'impôt pour dividendes et de l'exemption globale des gains en capital, l'élimination de la perte locative due à la DPA sur les IRLM et la déduction moindre des frais d'un bureau à domicile. La réforme fiscale atténue les variations d'impôt entre des personnes ayant le même revenu. Cependant, même après la réforme, l'impôt payé par cette famille reste inférieur à celui que versent les familles qui ont un revenu identique mais qui tirent celui-ci principalement d'un emploi ou d'un travail indépendant.

A4.14

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Revenu:** | | | |
| Salarial | $71,500 | – | – |
| Revenu net d'un travail indépendant | – | $65,000[1] | – |
| Allocations familiales | 776 | 776 | $776 |
| Intérêt | 1,224 | 1,224 | 29,224 |
| Dividendes (en espèces) | 1,500 | 3,000 | 20,000 |
| Gains en capital sur actions (espèces) | 0 | 5,000 | 35,000 |
| Perte locative | – | – | 10,000[2] |
| | $75,000 | $75,000 | $75,000 |
| **Déductions non normales:** | | | |
| Cotisations de REER | 7,000 | 7,000 | – |
| Dons de charité | 700 | 700 | 950 |
| Frais financiers | – | – | 15,000 |
| Exemption globale réduite des gains en capital[3] | – | – | 9,224 |
| **Impôt fédéral-provincial estimatif sur le revenu, 1988:** | | | |
| Avant la réforme | $20,902 | $18,571 | – |
| Variation | −313 | 1,157 | $7,705 |
| Après la réforme | 20,589 | 19,728 | 7,705 |
| **Pourcentage de variation de l'impôt** | −1.5% | 6.2% | S.O. |

[1] On suppose que les dépenses d'entreprise déductibles sont réduites de $3,700 par la réforme fiscale.

[2] La perte locative comprend une perte de $8,500 créée par la déduction pour amortissement d'un placement dans un IRLM. On suppose aussi que $2,100 de frais d'un bureau à domicile ne sont plus déductibles après la réforme fiscale.

[3] Cela reflète la diminution présumée de l'exemption globale des gains en capital de cette famille, à cause des pertes nettes cumulatives sur placements déduites auparavant.

## 9. Trois familles à revenu de $150,000

A. Couple à revenu unique provenant principalement d'un emploi et deux enfants de moins de 18 ans. L'impôt diminue sensiblement grâce à l'abaissement des taux d'imposition. Cela illustre le rétrécissement des écarts, à revenu donné, entre les impôts de diverses personnes par suite de la réforme.

B. Couple dont un membre a un travail indépendant, un conjoint qui n'est pas sur le marché du travail et un enfant de moins de 18 ans. Un autre enfant plus âgé fréquente un établissement d'enseignement postsecondaire. L'impôt diminue du fait que les taux d'imposition moins élevés et la nouvelle possibilité de transférer le crédit pour frais de scolarité compensent la réduction du crédit d'impôt pour dividendes, l'abolition de la déduction pour épuisement gagné sur les actions accréditives et la diminution des déductions pour frais d'entreprise.

C. Investisseur ayant un conjoint et deux enfants de moins de 18 ans. Cette famille subit une augmentation appréciable d'impôt, principalement parce qu'on suppose que $20,000 de gains en capital, qui auraient été exonérés d'impôt grâce à l'exemption globale de ces gains avant la réforme, deviennent imposables à cause du maintien de l'exemption à son niveau de 1987. Cette famille est aussi touchée par la réduction du crédit d'impôt pour dividendes, la baisse des déductions pour frais d'entreprise et l'élimination de la perte locative due à la DPA sur les IRLM.

A4.15

| | A | B | C |
|---|---|---|---|
| **Revenu:** | | | |
| Salarial | $139,224 | – | – |
| Revenu net de société | – | $110,000[1] | – |
| Allocations familiales | 776 | 388 | $776 |
| Intérêt | 5,000 | 9,612 | 30,000 |
| Dividendes (en espèces) | 5,000 | 15,000 | 35,000 |
| Gains en capital | – | 15,000 | 70,000 |
| Perte locative (IRLM) | – | – | –5,000 |
| Autres revenus d'entreprise | – | – | 19,224[2] |
| | 150,000 | 150,000 | 150,000 |
| **Déductions non normales:** | | | |
| Dons de charité | $ 500 | $ 2,000 | $ 300 |
| Contributions à un parti politique | – | 3,000 | – |
| Cotisations de REP | 6,000 | – | – |
| Cotisations de REER | – | 1,000 | – |
| Frais d'exploration, actions accréditives | – | 10,000 | – |
| Épuisement gagné sur actions accréditives | – | 3,333 | – |
| Frais d'intérêt | – | – | 10,000 |
| Frais de scolarité | – | 2,000 | – |
| Déduction pour études transférée | – | 400 | – |
| **Impôt fédéral-provincial estimatif sur le revenu, 1988:** | | | |
| Avant la réforme | 59,275 | 46,134 | 29,916 |
| Variation | –5,582 | –941 | 14,812 |
| Après la réforme | 53,693 | 45,193 | 44,728 |
| Pourcentage de variation de l'impôt | –9.4% | –2.0% | 49.5% |

(1) On suppose que les frais d'entreprise déductibles sont réduits de $3,600 après la réforme à cause de la limitation des déductions pour frais de repas, de représentation et d'automobile.

(2) On suppose que les dépenses d'entreprise déductibles sont réduites de $3,300 par la réforme fiscale.

## C. Incidence des mesures de réforme fiscale sur les recettes fédérales

### Principales mesures visant l'impôt des particuliers

| | Effet sur les recettes fédérales<br>Années d'imposition | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
| | (millions $) | | | | |
| Modifications des taux d'imposition et conversion des exemptions personnelles en crédits d'impôt | −5,050 | −5,350 | −5,675 | −6,000 | −6,300 |
| **Conversion d'autres déductions en crédits d'impôt de 17 pour cent** | | | | | |
| Crédit pour cotisations ouvrières aux Régimes de pensions du Canada et des rentes du Québec et pour primes d'A.-C. | 375 | 415 | 450 | 490 | 530 |
| Crédit pour frais médicaux nets | 20 | 25 | 25 | 30 | 30 |
| Crédit jusqu'à $1,000 de revenu de pensions | 40 | 45 | 50 | 55 | 60 |
| Crédit à deux niveaux pour dons de charité | −50 | −55 | −55 | −60 | −60 |
| Crédit pour frais de scolarité et études | −50 | −55 | −60 | −65 | −70 |
| **Principales mesures élargissant l'assiette fiscale** | | | | | |
| Hausse du taux d'incorporation des gains en capital et modification de l'exemption globale des gains en capital | 160 | 200 | 275 | 300 | 330 |
| Réduction de la majoration et du crédit d'impôt pour dividendes | 225 | 250 | 275 | 300 | 325 |
| Élimination de la déduction de $1,000 pour revenu de placements | 950 | 975 | 1,000 | 1,025 | 1,060 |
| Élimination de la déduction de $500 pour frais liés à un emploi | 975 | 1,000 | 1,030 | 1,065 | 1,100 |
| Élimination de l'étalement et de la moyenne sur cinq ans | 60 | 75 | 90 | 100 | 115 |
| Déduction réduite pour bureaux à domicile, repas et frais de représentation et frais d'automobile | 230 | 255 | 280 | 310 | 335 |
| Instauration plus lente de l'aide fiscale aux plafonds accrus de cotisations aux REP et REER | 200 | 120 | 90 | 80 | 70 |
| Réduction moindre pour les films, les IRLM et l'épuisement gagné | 50 | 90 | 135 | 180 | 200 |
| **Effets d'interaction, anti-évitement et autres changements**[1] | −135 | −110 | −80 | −85 | −90 |
| Effet net de la réforme de l'impôt direct des particuliers sur les recettes fédérales | −2,000 | −2,120 | −2,170 | −2,275 | −2,365 |

*Remarque*: L'effet des diverses mesures sur les recettes fédérales est estimé en fonction du régime entièrement réformé. L'accélération des retenues à la source de l'impôt, des cotisations au Régime de pensions du Canada et des primes d'assurance-chômage, du fait qu'elle n'accroît pas les sommes dues au cours de l'année d'imposition, n'est pas indiquée dans le tableau.

[1] Les effets d'interaction désignent le fait que, dans un régime fiscal progressif, l'effet global des mesures sur les recettes diffère généralement de la somme des effets individuels.

## Principales mesures touchant l'impôt direct des sociétés
## Années d'imposition 1988-1992

| | Effet sur les recettes fédérales<br>Années d'imposition | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
| | (millions $) | | | | |
| **Mesures élargissant l'assiette** | | | | | |
| Réduction du taux d'amortissement fiscal, matériel de fabrication et de transformation | 40 | 290 | 540 | 670 | 670 |
| Réduction des taux d'amortissement fiscal, autres biens | 30 | 80 | 120 | 160 | 210 |
| Règle de mise en service pour amortir de nouveaux biens | 0 | 0 | 80 | 170 | 190 |
| Rajustements des taux du crédit d'impôt à l'investissement, région de l'Atlantique, Cap-Breton et régions à crédit d'impôt spécial à l'investissement | 0 | 50 | 50 | 50 | 60 |
| Limitation des demandes de crédit d'impôt à l'investissement des grandes sociétés à la moitié de l'impôt autrement payable | 80 | 80 | 70 | 70 | 60 |
| Élimination du remboursement des crédits d'impôt inutilisés pour les grandes sociétés, prolongation indéterminée pour petites sociétés | 100 | (10) | (10) | (10) | (10) |
| Élimination progressive de l'épuisement gagné | 10 | 30 | 80 | 100 | 110 |
| Abolition des encouragements fiscaux pour les bâtiments réclamés au titre de la R&D | 20 | 20 | 20 | 20 | 30 |
| Capitalisation des intérêts et frais accessoires, immobilier | 10 | 20 | 30 | 50 | 70 |
| Capitalisation des frais d'émission d'actions, obligations et unités de fiducies et sociétés | 50 | 40 | 30 | 20 | 10 |
| Déduction moindre des provisions pour créances douteuses des institutions financières et élimination de la déduction des réserves spéciales des banques | 60 | 70 | 80 | 90 | 110 |
| Effet transitoire des changements relatifs aux réserves des institutions financières | 0 | 140 | 240 | 240 | 330 |
| Changement du régime fiscal des sociétés d'assurance | 150 | 200 | 240 | 280 | 330 |
| Instauration de l'impôt sur les revenus de placement des assureurs-vie | 50 | 100 | 160 | 230 | 300 |
| Mise en œuvre des nouvelles mesures anti-évitement et impôt sur les émissions d'actions privilégiées de sociétés non imposables | 410 | 440 | 490 | 470 | 430 |
| Hausse du taux d'incorporation des gains en capital | 90 | 180 | 290 | 340 | 390 |
| Déduction réduite pour repas et frais de représentation | 100 | 110 | 120 | 130 | 160 |
| Ensemble des mesures élargissant l'assiette | 1,200 | 1,840 | 2,630 | 3,080 | 3,450 |
| Changements des taux statutaires d'impôt des sociétés | –730 | –1,430 | –1,440 | –1,690 | –1,870 |
| Effet net de la réforme de l'impôt des sociétés sur les recettes fédérales | 470 | 410 | 1,190 | 1,390 | 1,580 |

# Chapitre 5: Description détaillée des mesures

## A. Mesures touchant les particuliers

### 1. Abaissement des taux d'imposition des particuliers

La structure de l'impôt direct des particuliers sera sensiblement modifiée par la réforme fiscale, les taux marginaux subissant d'importantes réductions.

La nouvelle structure des taux sera la suivante pour 1988:

| Revenu imposable[4] | Taux marginal d'impôt fédéral* |
|---|---|
| jusqu'à $27,500 | 17% |
| $27,501 – $55,000 | 26% |
| $55,001 et plus | 29% |

* Ces taux s'appliquent à la portion du revenu d'un particulier qui se situe dans ces fourchettes de revenu.

**Taux de l'impôt fédéral sur le revenu en 1987[4]**

| Revenu imposable | Taux marginal d'imposition |
|---|---|
| (dollars) | (pour cent) |
| 1,318 ou moins | 6 |
| 1,319 à 2,638 | 16 |
| 2,639 à 5,278 | 17 |
| 5,279 à 7,917 | 18 |
| 7,918 à 13,196 | 19 |
| 13,197 à 18,475 | 20 |
| 18,476 à 23,754 | 23 |
| 23,755 à 36,951 | 25 |
| 36,952 à 63,346 | 30 |
| 63,347 et plus | 34 |

[4] Les revenus imposables ne sont pas rigoureusement comparables dans le régime actuel et le système réformé car les exemptions personnelles et certaines déductions, qui réduisaient auparavant le revenu imposable, sont converties en crédits, qui diminuent directement l'impôt à payer.

La structure existante des taux comprend 10 tranches d'imposition, les taux fédéraux pour 1987 allant de 6 pour cent pour la première tranche de $1,318 de revenu imposable et de 16 pour cent sur les $1,318 suivants, pour passer à 34 pour cent sur les revenus imposables de $63,347 ou plus, comme il est indiqué ci-dessous. Compte tenu des impôts provinciaux, le taux marginal d'impôt maximum est actuellement d'environ 53 pour cent en moyenne au Canada.

Les changements permettent au gouvernement d'atteindre un certain nombre d'importants objectifs économiques et sociaux: les taux marginaux d'imposition de la plupart des Canadiens seront abaissés, leur permettant de conserver une plus forte proportion de chaque dollar supplémentaire gagné. Des taux marginaux moins élevés accroissent et favorisent ainsi l'investissement et les activités productrices. Outre que les taux sont réduits, les exemptions personnelles et un certain nombre d'autres déductions importantes sont converties en crédits d'impôt, qui seront fixés à des niveaux faisant plus que compenser la hausse du taux marginal d'imposition le plus bas.

Les contribuables à revenu modeste se verront consacrer des ressources plus importantes du fait que la valeur des crédits de base, de personne âgée, de personne mariée et d'invalidité (décrits plus loin) sera fixée à un niveau qui fera plus que compenser la hausse du taux marginal d'imposition le plus bas. Ainsi, la transformation en crédits, combinée à la nouvelle structure des taux, permettra à 850,000 Canadiens à revenu modeste de ne pas payer d'impôt fédéral sur le revenu.

Quelque 66 pour cent des contribuables seront dans la tranche d'imposition de 17 pour cent, 29 pour cent dans celle de 26 pour cent et 5 pour cent dans celle de 29 pour cent.

Compte tenu de l'impôt provincial (égal en moyenne à 55 pour cent de l'impôt fédéral de base), le taux fédéral-provincial sera à environ 26 pour cent, au-dessous de $27,500 de revenu imposable, pour passer à 45 pour cent, au-dessus de $55,000 de revenu imposable.

La surtaxe fédérale de 3 pour cent sur les particuliers sera maintenue jusqu'à la mise en oeuvre de la réforme de la taxe de vente. Elle n'est pas incluse dans les taux d'imposition mentionnés précédemment.

## 2. Conversion des exemptions personnelles en crédits

Une caractéristique essentielle de la réforme de l'impôt des particuliers sera la conversion des exemptions personnelles en crédits d'impôt personnels. Les crédits assurent les mêmes réductions d'impôt à tous les contribuables, peu importe leur revenu. Comme les crédits d'impôt personnel seront fixés à des niveaux qui compenseront, et au-delà, la valeur des exemptions personnelles pour les contribuables à revenu modeste, ces derniers et nombre des personnes à revenu moyen qui reçoivent d'importantes exemptions personnelles bénéficieront sensiblement de la conversion.

Tous les nouveaux crédits sont des crédits fédéraux et entrent dans le calcul de l'impôt fédéral de base sur lequel est généralement calculé l'impôt provincial. Les crédits réduiront donc automatiquement l'impôt provincial dans les neuf provinces qui ont conclu des ententes de perception fiscale avec le gouvernement fédéral. Ces nouveaux crédits réduiront aussi l'impôt sur lequel la surtaxe est calculée. Les parties inutilisées de ces crédits ne seront pas remboursables aux personnes qui n'ont aucun impôt à payer par ailleurs. Le système de transfert des crédits inutilisés au conjoint ou au contribuable qui assume les frais d'entretien est décrit dans la section suivante.

Les montants des nouveaux crédits pour 1988 et une comparaison de leur valeur à celle d'une exemption fiscale sont indiqués dans le tableau qui suit. Le crédit équivalent à celui de personne mariée ne pourra désormais être réclamé qu'à l'égard des personnes à charge suivantes: une personne à charge de moins de 18 ans et liée au particulier, un parent ou grand-parent, et toute autre personne infirme et liée au particulier.

Dans le cas du crédit de personne mariée, du crédit pour situation équivalent et du crédit pour personnes à charge, le conjoint ou la personne à charge pourra déclarer jusqu'à $500 de revenu net avant que la valeur du crédit pouvant être réclamé par le contribuable qui assume les frais d'entretien commence à diminuer. Ces crédits seront réduits de 17 pour cent du revenu net au-delà de $500. Par exemple, un contribuable dont le conjoint à charge déclare un revenu net de $1,500 pourra demander un crédit de personne mariée de $680 (c'est-à-dire le crédit maximum de $850 moins 17 pour cent de $1,000, l'excédent du revenu net du conjoint sur $500). La conversion de l'exemption de personne mariée en crédit d'impôt supprimera l'effet désincitatif qui dissuade actuellement un conjoint à charge de gagner un revenu salarial en raison de l'imposition de celui-ci au taux marginal plus élevé de l'autre conjoint, à mesure que l'exemption de personne mariée est réduite.

En remplaçant par des crédits d'impôt les exemptions personnelles, on réduira la valeur fiscale de ces dernières pour les personnes à revenu élevé, puisqu'un crédit réduit l'impôt à payer du même montant, peu importe le revenu du contribuable. Chaque tranche de $1,000 d'exemption personnelle a une valeur plus élevée pour une personne imposée au taux maximum que pour un contribuable moins imposé.

Depuis 1986, les exemptions personnelles et les taux marginaux d'imposition sont indexées sur la hausse annuelle de l'IPC au-delà de 3 pour cent. Les crédits d'impôt seront indexés à la hausse annuelle de l'IPC au-delà de 3 pour cent, à compter de l'année d'imposition 1989. Dans le budget de 1985, l'exemption au titre de personnes à charge de moins de 18 ans a été bloquée à son niveau de 1985, soit $710, et elle devrait être réduite par étapes, chaque année, jusqu'à ce qu'elle soit égale aux allocations familiales, en 1989.

Ces changements de la réforme fiscale répondent aux objectifs du réexamen des transferts sociaux et des dispositions fiscales connexes, que le gouvernement avait annoncé dans le budget de février 1986. La conversion des exemptions personnelles en crédits, en particulier, accroît les ressources consacrées aux personnes nécessiteuses et réduit les avantages après impôt bénéficiant aux

Canadiens à revenu élevé, tout en maintenant l'accès universel aux paiements de transferts connexes.

L'actuel crédit d'impôt pour enfants, qui représente $524 par enfant admissible en 1988 ne sera pas modifié. Ce crédit remboursable est accordé en totalité jusqu'à un revenu familial net d'environ $24,000 et diminue de 5 pour cent du revenu familial net ensuite.

La nouvelle structure de taux et la conversion des exemptions personnelles en crédits d'impôt s'appliqueront à partir de l'année d'imposition 1988. Les tables de

**Conversion des exemptions personnelles en crédits**

| Exemptions | Montant estimatif de l'exemption en 1988 | Valeur en impôt fédéral de l'exemption[1] pour un contribuable ayant un revenu de | | Valeur en impôt fédéral du crédit d'impôt fédéral proposé[2] | Valeur féd.-prov. approx. du crédit d'impôt[3] |
|---|---|---|---|---|---|
| | | $20,000 | $100,000 | | |
| De base | 4,270 | 725 | 1,240 | 1,020 | 1,580 |
| De personne mariée | 3,740 | 635 | 1,085 | 850 | 1,315 |
| Équivalent de la précédente pour: | | | | | |
| Personnes à charge de moins de 18 ans et autres admissibles de 18 ans ou plus[4] | 3,740 | 635 | 1,085 | 850 | 1,315 |
| Personnes à charge | | | | | |
| Personnes à charge de moins de 18 ans | 308[5] | 65 | 115 | 65 | 100 |
| Infirmes à charge de 18 ans ou plus | 1,470 | 250 | 425 | 250 | 390 |
| Autres à charge de 18 ans ou plus | 1,000 | 170 | 290 | Néant | Néant |
| De personne âgée (65 ans et plus) | 2,670 | 455 | 775 | 550 | 850 |
| D'invalidité | 2,920 | 495 | 845 | 550 | 850 |

[1] L'économie d'impôt fédéral provenant de l'exemption est calculée d'après la structure des taux après la réforme, comme étant l'exemption multipliée par le taux marginal d'imposition applicable aux particuliers ayant un revenu de $20,000 et $100,000 qui demandent les déductions habituelles.

[2] Les crédits d'impôt et les tranches d'imposition seront indexés sur la hausse annuelle de l'Indice des prix à la consommation au-delà de 3 pour cent à compter de l'année d'imposition 1989.

[3] Pour un taux moyen d'impôt fédéral-provincial présumé égal à 55 pour cent de l'impôt fédéral de base.

[4] Les personnes à charge admissibles seront soit des personnes à charge de moins de 18 ans et liées au contribuable, ou des parents ou grands-parents de celui-ci ou toute autre personne lui étant liée et infirme.

[5] La valeur de cette exemption sera ramenée au niveau des allocations familiales à partir de 1989. Le nouveau crédit a été fixé à un niveau égal à 17 pour cent du montant estimatif de l'allocation familiale payable en 1988. Le montant figurant dans le tableau est la valeur estimative des allocations familiales en 1988.

retenues d'impôt à la source sur la rémunération, sur les pensions et certains autres paiements seront modifiées le 1er juillet 1988. L'abattement pour les résidents du Québec s'appliquera à l'impôt fédéral de base après déduction des nouveaux crédits. L'actuelle surtaxe de 3 pour cent sur l'impôt fédéral des particuliers sera éliminée à la deuxième étape de la réforme fiscale, quand l'actuelle taxe fédérale de vente sera remplacée.

## 3. Déductions transférables converties en crédits

Dans le cadre de la réforme fiscale, on propose de transformer d'autres déductions en crédits d'impôt fédéral. Nombre de ces derniers seront fixés à 17 pour cent du montant déductible actuellement. Dans le cadre de la réforme fiscale, un taux d'impôt fédéral de 17 pour cent s'appliquera au revenu imposable jusqu'à $27,500. Par conséquent, un crédit d'impôt de 17 pour cent procure un avantage équivalent à une déduction pour les contribuables à revenu imposable de $27,500 ou moins. Simultanément, la proposition limite les avantages fiscaux des contribuables à revenu plus élevé.

### a) Crédits pour revenu de pensions et pour personne âgée

Dans le cadre de la conversion de certaines déductions en crédits d'impôt, la déduction de $1,000 au titre de revenu de pensions sera remplacée par un crédit d'impôt fédéral de 17 pour cent du revenu de pensions admissible, à concurrence de $170. De plus, la déduction pour personne âgée sera convertie en un crédit de $550. Les crédits ne seront pas remboursables, mais la partie inutilisée pourra être transférée au conjoint.

Les crédits pour revenu de pensions et pour personne âgée entreront en vigueur pour l'année d'imposition 1988.

À l'heure actuelle, les particuliers peuvent déduire jusqu'à $1,000 de revenu de pensions admissible dans le calcul de leur revenu imposable, et les personnes de 65 ans et plus peuvent réclamer une déduction supplémentaire.

Pour les contribuables de 65 ans ou plus, le revenu de pensions admissible comprend les rentes versées aux termes d'un régime de retraite ou de pensions, d'un régime enregistré d'épargne-retraite et d'un régime de participation différée aux bénéfices, les paiements d'un fonds enregistré de revenu de retraite et les sommes incluses dans le revenu au titre de certaines autres rentes. Le revenu de pensions admissible ne comprend pas les sommes reçues aux termes de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, le Supplément de revenu garanti, ni les prestations du Régime de pensions du Canada ou de rentes du Québec.

Pour les personnes de moins de 65 ans, le revenu de pensions admissible comprend les rentes reçues d'un régime de retraite ou de pensions et certains autres paiements reçus par suite du décès du conjoint.

La transformation d'une déduction en crédit d'impôt offre la même réduction d'impôt par dollar de revenu de pensions admissible à tous les pensionnés imposables, peu importe leur revenu.

Selon les estimations, près de 80 pour cent des quelque 1.4 million de personnes qui réclameront le crédit d'impôt au titre du revenu de pensions en 1988 recevront des avantages fiscaux au moins aussi importants qu'avec la déduction.

**b) Crédits pour frais de scolarité et pour études**

L'actuelle déduction pour frais de scolarité sera remplacée par un crédit d'impôt fédéral de 17 pour cent des frais de scolarité payés au cours d'une année civile. Le crédit s'appliquera aux frais de scolarité qui ouvrent actuellement droit à la déduction, à l'exception des frais payés pour fréquenter une école élémentaire ou secondaire.

De même, l'actuelle déduction pour études de $50 par mois sera remplacée par un crédit d'impôt fédéral de $10 par mois dans le cas des étudiants fréquentant à temps plein un établissement d'enseignement désigné. Les règles actuelles, qui font dépendre la déduction d'un programme d'études admissible, seront maintenues.

Les crédits ne seront pas remboursables à l'étudiant, mais une partie de la fraction inutilisée des crédits combinés pour frais de scolarité et pour études pourra être transférée au conjoint de l'étudiant ou à un parent ou grand-parent qui subvient aux besoins de l'étudiant. La partie transférable sera l'excédent des crédits combinés (maximum $600) sur le crédit nécessaire pour réduire le revenu de l'étudiant à zéro. Si ce dernier n'est pas imposable, le transfert maximum s'établit à $600. Si un étudiant réclame $600 de crédits ou plus, aucun transfert ne sera permis (voir l'exemple dans la section consacrée plus loin aux transferts de crédits). À supposer qu'un enfant fréquente un établissement postsecondaire pendant huit mois et acquiert ainsi un crédit pour études de $80, le transfert de $600 couvrira environ $3,000 de frais de scolarité.

Les changements s'appliqueront à compter de l'année d'imposition 1988. Pour l'application du nouveau crédit, la partie des frais de scolarité payés en 1987 qui se rapporte aux cours suivis en 1988 et n'est pas déduite en 1987 sera considérée comme ayant été versée en 1988.

Les frais donnant actuellement droit à la déduction comprennent les frais de scolarité des étudiants inscrits à une université ou à un collège canadien, ou à un établissement certifié par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration comme offrant des cours qui permettent d'acquérir des compétences professionnelles, ainsi que les frais de scolarité versés par les étudiants inscrits à temps plein à des programmes sanctionnés par des diplômes dans des universités à l'étranger. Les frais admissibles de fréquentation d'une école élémentaire ou secondaire donnent aussi droit actuellement à une déduction. Pour être admissibles, les frais de scolarité payés à chaque établissement doivent dépasser $100.

D'après la loi actuelle, les frais de scolarité ne peuvent être déduits que par l'étudiant. La partie inutilisée ne peut être transférée à une personne subvenant aux besoins de l'étudiant. La transférabilité du crédit tient compte du fait que les

frais de scolarité et d'études sont souvent assumés par le conjoint, un parent ou un grand-parent de l'étudiant. Le nouveau crédit d'impôt assure un régime fiscal équivalent à tous les étudiants, peu importe leur revenu ou celui de la personne qui les soutient, et à laquelle la partie inutilisée du crédit peut être transférée. On estime qu'environ un million de personnes se prévaudront du crédit pour frais de scolarité en 1988. La transférabilité de ce crédit signifie qu'une plus grande proportion des frais de scolarité au niveau postsecondaire donnera droit à une aide fiscale. Selon les prévisions, 600,000 étudiants à temps plein demanderont le crédit pour études en 1988. Pour la grande majorité des étudiants à temps plein, le crédit pour études de $10 par mois apportera une aide fiscale équivalente à la déduction actuelle.

**c) Crédit pour invalidité**

Le régime fiscal particulier des personnes invalides fait depuis longtemps partie intégrante du système. La déduction spéciale pour invalidité sera remplacée par un crédit d'impôt fédéral de $550 en 1988. La règle qui oblige actuellement à obtenir un certificat d'invalidité d'un médecin sera conservée. Le crédit d'impôt pour invalidité ne sera pas remboursable, mais la partie inutilisée pourra être transférée au conjoint de la personne invalide ou à un parent ou grand-parent qui subvient à ses besoins. Le crédit sera relevé de la hausse annuelle de l'Indice des prix à la consommation au-delà de 3 pour cent à partir de l'année d'imposition 1989.

La loi actuelle prévoit une déduction de $2,890 en 1987 en faveur des personnes invalides dont le handicap a fortement réduit ou doit réduire leurs activités quotidiennes pendant une période ininterrompue d'au moins 12 mois. La demande de déduction d'invalidité doit être appuyée par un certificat médical attestant la nature et la gravité de l'invalidité. Cette déduction a été augmentée récemment et étendue à une partie beaucoup plus large de la population. Ainsi, près de 250,000 personnes bénéficient de cette aide fiscale.

**d) Transferts des crédits**

On propose que la partie inutilisée d'un certain nombre de crédits soit transférable. Ces crédits sont :

| | Transférable au |
|---|---|
| Crédit en raison d'âge | Conjoint |
| Crédit pour revenu de pensions | Conjoint |
| Crédit pour invalidité | Conjoint ou parent ou grand-parent subvenant aux besoins |
| Crédit pour frais de scolarité et d'études | Conjoint ou parent ou grand-parent subvenant aux besoins |

Tous ces crédits seront transférables au conjoint du contribuable. Les crédits fédéraux transférables à un conjoint qui subvient aux besoins de l'intéressé seront réduits de 17 pour cent du revenu net du conjoint à charge au-delà de $6,000. Cette somme de $6,000 représente le niveau auquel l'impôt sur le revenu net du conjoint est égal au crédit d'impôt personnel de base pour une personne vivant seule. Cela permet de transférer les crédits qui ne peuvent être utilisés par le conjoint à charge. Le nouveau mécanisme de transfert s'appliquera à compter de l'année d'imposition 1988.

Les transferts à un parent ou grand-parent sont également permis dans le cas des crédits inutilisés d'invalidité et pour frais de scolarité et d'études. Lorsque ces crédits seront transférés, le montant transférable sera également calculé après réduction de la somme maximale de 17 pour cent du revenu net de l'enfant ou du petit-enfant au-delà de $6,000.

L'exemple ci-dessous indique le mode de calcul du transfert selon le revenu net.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Revenu net du conjoint | | $6,000 | $10,000 | $20,000 |
| Crédits transférables (maximum) | | | | |
| en raison d'âge | $ 550 | | | |
| pour invalidité | 550 | | | |
| pour frais de scolarité et études | 600 | | | |
| pour revenu de pensions | 170 | | | |
| | 1,870 | 1,870 | 1,870 | 1,870 |
| **Moins:** 17% du revenu net du conjoint au-delà de $6,000 | | – | 680 | 2,380 |
| Transfert permis | | $1,870 | $1,190 | Néant |

## 4. Autres crédits

### a) Crédit de taxe de vente

Le crédit de taxe fédérale de vente passera du niveau actuel de $50 à $70 par adulte. Le crédit relatif à chaque enfant à charge de moins de 18 ans sera majoré de $10 pour atteindre $35. Ce crédit remboursable continuera d'être payable en totalité par les bénéficiaires dont le revenu familial net est de $16,000 ou moins. Il sera réduit de 5 pour cent de la partie du revenu familial net dépassant $16,000. Les hausses de ce crédit s'appliqueront à partir de l'année d'imposition 1988.

Une famille de quatre personnes, dont deux enfants de moins de 18 ans, aura droit à un crédit maximum de $210, contre $150 actuellement. Comme le crédit diminuera de 5 pour cent du revenu familial net au-delà de $16,000, le crédit

applicable à cette famille tomberait à zéro pour un revenu familial net de $20,200. Le crédit peut être réclamé par l'un ou l'autre des conjoints. Le tableau qui suit indique le crédit payable à diverses familles et particuliers, ainsi que le revenu pour lequel le crédit est diminué progressivement.

**Crédit de taxe de vente pour 1988**

| | Crédit maximum | Revenu familial net au-dessus duquel le crédit disparaît |
|---|---|---|
| Couple marié avec deux enfants de moins de 18 ans | $210 | $20,200 |
| Parent seul avec deux enfants | $140 | $18,800 |
| Couple marié sans enfants | $140 | $18,800 |
| Personne seule de 18 ans ou plus | $ 70 | $17,400 |

Quand la réforme de la taxe fédérale de vente sera mise en oeuvre, le crédit de taxe de vente sera de nouveau accru et élargi.

**b) Crédit pour frais médicaux**

La déduction pour frais médicaux sera remplacée par un crédit d'impôt fédéral non remboursable égal à 17 pour cent des frais médicaux admissibles, à partir de l'année d'imposition 1988. Comme à l'heure actuelle, le crédit s'appliquera aux frais médicaux admissibles qui dépassent 3 pour cent du revenu net.

La loi actuelle permet au contribuable de déduire les frais médicaux admissibles dépassant 3 pour cent de son revenu net qui sont engagés au cours de n'importe quelle période de 12 mois prenant fin au cours de l'année d'imposition. Le contribuable peut se prévaloir de ses propres dépenses et de celles du conjoint ou de personnes à charge. On estime que plus de 500,000 déclarants se prévaudront du crédit pour frais médicaux en 1988.

Une déduction plutôt qu'un crédit pour frais médicaux procure un avantage fiscal plus important aux personnes à revenu élevé. Sa conversion en crédit d'impôt de 17 pour cent assure que tous les contribuables bénéficient de la même aide fiscale au titre des frais médicaux admissibles dépassant 3 pour cent du revenu. Pour les deux tiers des personnes dont le revenu imposable va jusqu'à $27,500, le crédit pour frais médicaux se traduira par le même avantage qu'une déduction fiscale.

**c) Crédit pour dons de charité**

Les déductions actuellement permises aux particuliers au titre des dons de charité, des dons à la Couronne et des dons de biens culturels à des institutions seront remplacées par un crédit d'impôt fédéral non remboursable à deux niveaux.

À compter des années 1988 et suivantes, un crédit d'impôt fédéral de 17 pour cent sera offert pour la première tranche de $250 de dons de ce genre faits au cours de l'année et un crédit fédéral de 29 pour cent pour la partie dépassant ce seuil. Les règles relatives aux déductions fiscales permises au titre des dons faits par des sociétés restent inchangées.

Le maximum des dons de charité faits au cours de l'année qui donnera droit au crédit à deux niveaux sera de 20 pour cent du revenu net d'un contribuable (aucune limite à l'égard des dons à la Couronne ou des dons de biens culturels). Les dons ne donnant pas lieu à une demande de crédit pendant une année pourront être reportés sur cinq ans. Lorsqu'un don sera reporté à une année ultérieure, pour le calcul du crédit applicable, il sera traité comme s'il avait été fait au cours de l'année en question et ajouté aux autres dons de cette année-là. Le nouveau crédit s'appliquera aussi aux dons reportés de 1987 et des années précédentes.

Le changement rattache l'avantage fiscal à la valeur des dons plutôt qu'au revenu du contribuable. On estime que plus de 4.3 millions de personnes feront des dons de charité en 1988. Le changement bénéficiera à un grand nombre de contribuables à revenu faible ou moyen qui font des dons de plus de $250 au cours de l'année, favorisant ainsi l'augmentation des dons de charité.

### d) Crédit au titre des cotisations de RPC/RRQ et des primes d'assurance-chômage

La déduction relative aux cotisations ouvrières des Régimes de pensions du Canada ou de rentes du Québec (RPC/RRQ) et des primes d'assurance-chômage (A.-C.) sera transformée en un crédit d'impôt fédéral non remboursable égal à 17 pour cent des cotisations et des primes pour tous les salariés et les travailleurs indépendants. Les cotisations et primes patronales, y compris celles que versent les travailleurs indépendants pour leur propre compte, continueront d'ouvrir droit à une déduction.

Le changement s'appliquera aux années d'imposition 1988 et suivantes.

Dans le régime actuel, les cotisations requises au RPC/RRQ et les primes d'assurance-chômage sont entièrement déductibles dans le calcul du revenu net. En 1987, la première tranche de $2,500 des gains annuels d'un employé n'est pas cotisable aux fins du RPC. Sur les gains supérieurs à ce seuil, un salarié verse 1.9 pour cent de son traitement en cotisations à concurrence du maximum annuel des gains ouvrant droit à pension, l'employeur versant une somme équivalente, qui est elle aussi déductible. Les primes d'assurance-chômage de l'employé sont fixées pour l'année à 2.35 pour cent des gains assurables, à concurrence du maximum pour l'année. Les pensions du RPC/RRQ et les prestations d'assurance-chômage sont entièrement imposables entre les mains des bénéficiaires.

La déduction actuellement permise au titre des paiements du RPC/RRQ et de l'assurance-chômage signifient que ces programmes coûtent moins cher, après impôt, aux contribuables à revenu supérieur qu'aux personnes à revenu modeste.

La conversion en crédit d'impôt assure un coût égal, après impôt, par dollar de cotisations ou de primes, peu importe le revenu. Comme le taux de l'impôt fédéral de base sera de 17 pour cent pour les contribuables à revenu imposable de $27,500 ou moins, le crédit de 17 pour cent assurera les mêmes avantages qu'une déduction dans leur cas. Cependant, le crédit d'impôt réduit l'aide fiscale dont peuvent bénéficier les personnes à revenu plus élevé.

## 5. Élargissement de l'assiette fiscale

### a) Gains en capital des particuliers

Dans le cadre de l'effort visant à élargir l'assiette de l'impôt et par suite des nouveaux encouragements que fournissent des taux d'imposition moins élevés, trois grands changements sont proposés dans le régime fiscal des gains en capital:

- L'exemption globale maximale au titre des gains en capital sera limitée à $100,000 pour tous les biens autres que les biens agricoles admissibles et les actions de sociétés exploitant une petite entreprise.
- La proportion des gains à incorporer au revenu passera de la moitié à deux tiers en 1988 et à trois quarts en 1990.
- Les gains en capital donnant droit à l'exemption seront diminués des pertes nettes cumulatives sur placement, selon la définition donnée ci-après, réclamées après 1987. Ce changement ne modifie pas le montant total de l'exemption dont une personne peut se prévaloir durant sa vie.

#### i) Limitation de l'exonération globale des gains en capital

L'exonération des gains en capital sera limitée à $100,000 de gains nets cumulatifs réalisés lors de la disposition de tout bien en immobilisations autre qu'un bien agricole admissible et des actions de sociétés exploitant une petite entreprise, lesquels donneront droit à une exonération globale de $500,000. Ce changement a pour effet de maintenir l'exemption au niveau de 1987 pour tous les biens sauf les actions de sociétés exploitant une petite entreprise. L'exemption cumulative applicable à ces dernières sera portée à $500,000 au début de 1988. Cependant, une personne réclamant l'exemption pour un gain de $500,000 sur des biens agricoles admissibles ou des actions d'une société exploitant une petite entreprise, ou une combinaison des deux, ne pourra se prévaloir d'une autre exonération allant jusqu'à $100,000 sur les autres biens.

**Sociétés exploitant une petite entreprise**: Les gains en capital réalisés à la vente d'actions d'une société exploitant une petite entreprise ne donneront droit à l'exonération de $500,000 que si la société exploite une petite entreprise au moment de la disposition et que les actions n'ont été détenues par personne d'autre que le contribuable ou des personnes qui lui sont liées tout au long des 24 mois qui précèdent. Une société exploitant une petite entreprise est définie généralement

comme une société privée sous contrôle canadien (SPCC) qui utilise la totalité ou la quasi-totalité de ses éléments d'actif dans une entreprise exploitée activement, principalement au Canada et comprend une SPCC dont l'actif consiste en actions de compagnies d'exploitation répondant elles-mêmes à la définition des sociétés exploitant une petite entreprise.

**Biens agricoles admissibles**: La définition actuelle des biens agricoles admissibles ne sera pas modifiée, sauf à l'égard des terres et bâtiments agricoles acquis après le 17 juin 1987 autrement qu'en vertu d'un accord écrit conclu à cette date ou antérieurement. Les biens agricoles admissibles ne comprendront pas un immeuble acquis après cette date à moins qu'il n'ait appartenu au contribuable ou au conjoint ou aux enfants du contribuable pendant au moins les 24 mois qui précèdent la disposition et que:

- pendant au moins deux années civiles, les recettes brutes d'un exercice se terminant dans l'année, tirées par le contribuable, son conjoint ou son enfant de l'entreprise agricole dans laquelle l'immeuble était utilisé, aient dépassé le revenu net tiré par cette personne de toutes autres sources au cours de l'année, ou

- tout au long d'une période de 24 mois, l'immeuble ait été utilisé par une société ou une corporation agricole familiale du contribuable, de son conjoint ou d'un de ses enfants, dans le cadre de l'exploitation d'une entreprise agricole au Canada.

### ii) Taux d'inclusion des gains en capital

La proportion d'un gain ou d'une perte en capital à inclure dans le calcul du gain en capital imposable ou de la perte en capital déductible d'un particulier sera portée de la moitié aux deux tiers, pour les gains et pertes inclus dans le calcul du revenu après 1987, et aux trois quarts après 1989. Des corrections appropriées seront apportées aux pertes nettes en capital pouvant être reportées aux autres années, pour tenir compte de ces changements des taux d'inclusion.

Pour les particuliers, ces changements signifient que le taux maximal d'impôt fédéral sur les gains en capital dépassant l'exonération globale passera d'environ 17 pour cent en 1987 à quelque 19 pour cent en 1988 et 22 pour cent en 1990. Les taux d'imposition fédéraux-provinciaux sur les gains en capital seront plus élevés et varieront d'une province à l'autre selon le taux provincial imposé.

Les réserves pour gains en capital réalisés antérieurement qui seront incluses dans le calcul du revenu après 1987 relativement à des dispositions de biens après 1984, donneront droit à l'exonération de gains en capital au cours de l'année d'inclusion, puisque l'exemption n'est plus mise en oeuvre progressivement.

En raison de l'augmentation de la partie imposée des gains en capital, les déductions spéciales visant à accorder le régime des gains en capital aux options d'achat d'actions, aux actions de l'employeur reçues d'un régime de participation différée aux bénéfices et aux actions fournies aux prospecteurs et aux

commanditaires en prospection seront ramenées de la moitié à un tiers après 1987 et à un quart après 1989.

### iii) Pertes sur placement

Un particulier peut réclamer une exemption pour ses gains en capital uniquement à l'égard de la portion des gains en capital nets cumulatifs qui dépassent les pertes en capital cumulatives nettes, les pertes cumulatives au titre de placement d'entreprise (PDPE) réalisées ainsi que les exemptions cumulatives réclamées. On propose que, après 1987, les gains en capital nets admissibles à l'exemption soient réduits par les pertes sur placement déduites par le contribuable dans le calcul de son revenu aux fins d'impôt. Comme dans le cas des PDPE, le rajustement relatif aux pertes sur placement serait calculé de manière cumulative. Pour la majorité des personnes qui ne réclament aucune déduction au titre des pertes en capital nettes ou qui n'ont pas réalisé de PDPE, les gains en capital imposables nets, au cours d'une année postérieure à 1987, donneront droit à l'exonération uniquement dans la mesure où ils dépassent leurs pertes nettes cumulatives sur placement après 1987.

Aux fins de ces règles, la perte nette cumulative sur placement du contribuable à la fin de l'année est la différence entre les dépenses de placement de la personne pendant l'année et les années précédentes qui ont commencé après 1987, et ses revenus de placement pour les mêmes années. Les dépenses de placement pour l'année se composeront des postes suivants, qui sont déduits dans le calcul du revenu pour l'année:

- les déductions, intérêt compris, relatives à un bien qui rapporte de l'intérêt, des dividendes, un loyer ou d'autres revenus tirés de biens;

- les frais de financement, intérêt compris, relatifs à une participation ou à une contribution à une société en commandite ou une autre société de personnes ou un arrangement de co-propriété dans lequel le contribuable ne joue pas un rôle actif;

- la part revenant au contribuable de la perte d'une société ou d'un arrangement de co-propriété du genre décrit précédemment;

- la part revenant au contribuable des déductions attribuées à une action accréditive relative aux ressources ou à des frais d'exploration au Canada et d'autres dépenses relatives à des avoirs miniers au Canada d'une société ou d'un arrangement de co-propriété dans lequel le contribuable ne joue pas de rôle actif;

- toute perte pour l'année provenant de la location ou de la location à bail d'immeubles appartenant au contribuable ou à une société de personnes, non incluse par ailleurs dans les dépenses de placement.

Le revenu de placement d'un contribuable pour l'année comprendra les postes suivants, qui sont inclus dans le calcul de son revenu pour l'année:

- les intérêts, les dividendes imposables et les autres revenus tirés de biens;
- sa part du revenu d'une société en commandite, de toute autre société de personnes ou d'un arrangement de co-propriété dans lequel le contribuable ne joue pas un rôle actif; et
- le revenu tiré pour l'année de la location ou de la location à bail d'immeubles appartenant au contribuable ou à une société de personnes, non inclus par ailleurs.

Le fonctionnement de la restriction est illustré dans l'exemple qui suit:

> Supposons que le seul placement du contribuable ait consisté à emprunter $10,000 le 1er janvier 1988 pour acheter 100 actions d'une société publique, que l'intérêt annuel payé sur le prêt soit de $1,000 et que les actions ne rapportent aucun dividende. Supposons également que les actions soient vendues à la fin de 1989 et que le contribuable réalise un gain en capital de $12,000, dont $8,000 de gain imposable (les deux tiers de $12,000). Compte non tenu des autres paramètres fiscaux du contribuable, l'exemption maximale de gains en capital qui pourrait être réclamée en 1989 serait de $6,000 – c'est-à-dire $8,000 de gains imposables, moins la perte nette cumulative de placement de $2,000 (deux ans d'intérêt) à la fin de 1989.

#### iv) Contexte

L'exonération cumulative des gains en capital a été instaurée en 1985. Elle assure une exemption globale de $500,000 des gains en capital aux particuliers qui résident au Canada pendant toute l'année. Dans le cas des gains réalisés sur des biens agricoles admissibles, le montant total de $500,000 est entré en vigueur en 1985. Dans le cas des autres biens en immobilisations, le plafond de $500,000 devait être instauré progressivement sur six ans pour atteindre $500,000 en 1990. L'exemption pour 1987 est de $100,000 de gains en capital cumulatifs. La moitié des gains en capital, nets des pertes en capital, qui dépasse le niveau de l'exonération est actuellement incluse dans le revenu.

### b) Déduction pour revenu de placement

La déduction de $1,000 au titre des revenus d'intérêt et de dividendes sera éliminée à partir de l'année d'imposition 1988.

À l'heure actuelle, les particuliers peuvent réclamer une déduction allant jusqu'à $1,000 au titre des intérêts ou dividendes admissibles reçus (nets des frais d'intérêt) dans le calcul de leur revenu imposable. La partie inutilisée de la déduction peut être transférée au conjoint.

### c) Changements relatifs aux pensions et aux REER

Il est proposé de modifier l'entrée en vigueur progressive des nouveaux plafonds d'aide fiscale à l'épargne-retraite annoncée le 9 octobre 1986, comme suit:

- sauf pour le traitement des conventions de retraite et des cotisations facultatives à des régimes de pensions, la mise en place du nouveau système sera reportée de 1988 à 1989, et
- les plafonds limitant les cotisations déductibles à des régimes enregistrés de pensions à cotisations déterminées (REP), à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et à des régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) augmenteront plus lentement qu'il avait été annoncé.

À partir de 1995, les plafonds applicables aux pensions et les limites de cotisations déductibles d'impôt seront indexés sur la croissance du salaire moyen.

Les plafonds monétaires annuels applicables aux cotisations versées à des régimes de pensions à cotisations déterminées et aux REER, dans le cadre des propositions annoncées en octobre 1986 et de la réforme fiscale, sont indiqués ci-après. Dans le nouveau système, les plafonds de cotisations à des RPDB seront égaux à la moitié du plafond applicable aux cotisations de régimes à cotisations déterminées.

Les objectifs fondamentaux du nouveau système de plafonds applicables aux pensions et aux REER restent inchangés – offrir plus de souplesse à l'épargne-retraite et des niveaux comparables d'aide fiscale aux personnes qui épargnent selon différents régimes.

**Plafonds d'épargne-retraite ouvrant droit à une aide fiscale**

| | Proposition précédente | | Nouvelle proposition | |
|---|---|---|---|---|
| Année | REP | REER | REP | REER |
| 1987 | $ 7,000 | $ 7,500 | $ 7,000 | $ 7,500 |
| 1988 | 11,500 | 9,500 | 7,000 | 7,500 |
| 1989 | 13,500 | 11,500 | 10,500 | 8,500 |
| 1990 | 15,500 | 13,500 | 11,500 | 10,500 |
| 1991 | | 15,500 | 12,500 | 11,500 |
| 1992 | | | 13,500 | 12,500 |
| 1993 | | | 14,500 | 13,500 |
| 1994 | | | 15,500 | 14,500 |
| 1995 | | | indexé | 15,500 |

*Remarque:* Les plafonds indiqués pour les REP s'appliquent aux régimes à cotisations déterminées. Aucun plafond ne restreint les cotisations aux REP à prestations déterminées, puisque les prestations de pension bénéficiant d'une aide fiscale qui peuvent être versées par un régime de ce genre sont limitées.

### d) Frais d'automobile

Plusieurs changements sont proposés à l'égard des déductions relatives à l'utilisation d'un véhicule par une entreprise. De nouvelles règles s'appliqueront aux «voitures de tourisme», conformément aux définitions données plus loin.

D'après les nouvelles règles:

- Seuls les premiers $20,000 du coût d'un véhicule de tourisme ne donneront droit à une déduction pour amortissement.
- Une réduction équivalente s'appliquera à la déductibilité des paiements de location d'un véhicule de tourisme dont la valeur dépasse $20,000 au moment de la signature du contrat.
- La déduction maximale au titre des frais de financement, sur les fonds empruntés pour acheter un véhicule de tourisme, sera de $250 par mois pendant lequel le prêt est en cours.

Lorsqu'une automobile, y compris un véhicule de tourisme, sera utilisée par une personne, au cours d'une année, pour au moins 90 pour cent dans le cadre d'une entreprise ou d'un emploi (d'après la distance parcourue), les règles actuelles, notamment celle de la demi-année, continueront de s'appliquer aux fins d'amortissement, sous réserve des limitations décrites précédemment lorsque l'automobile répond à la définition d'un véhicule de tourisme. D'après ces règles, la déduction pour amortissement et les autres dépenses déductibles à l'égard de véhicules continueront d'être calculées en fonction de l'usage à des fins commerciales.

Lorsqu'une automobile fournie par un employé ou utilisée par un travailleur indépendant, y compris un véhicule de tourisme, est utilisée pour moins de 90 pour cent dans le cadre de son emploi ou d'une entreprise (selon la distance parcourue), les règles suivantes s'appliqueront pour l'année:

- La déduction pour amortissement (DPA) ne pourra dépasser un cinquième de la déduction maximale (au taux d'amortissement de 30 pour cent) relative au véhicule, sans égard à la règle de la demi-année (voir l'exemple ci-après).
- La déduction maximale au titre des frais de location et de l'intérêt sur les fonds empruntés pour acheter un véhicule sera limitée au cinquième de la déduction autrement permise.
- Les dépenses de carburant, d'entretien et de réparation de l'automobile, établies au prorata de l'utilisation à des fins d'entreprise, resteront déductibles.
- Les frais habituels d'immatriculation et d'assurance du véhicule et les frais de stationnement au lieu habituel d'affaires de l'employeur ou du travailleur indépendant, ne seront pas déductibles. Les primes d'assurance supplémentaires pour une protection commerciale seront déductibles.

- La DPA sera calculée pour chaque automobile prise individuellement et non pour l'ensemble des automobiles. Il n'y aura ni récupération de l'amortissement ni perte finale lors de la vente d'un véhicule soumis à ces règles.

- Lorsque l'automobile sert pour moins de 20 pour cent à des fins d'entreprise, la déduction pour DPA, pour frais de location et pour intérêt sera établie au prorata de l'utilisation effective à des fins d'entreprise.

- Un employé ne pourra réclamer la DPA et les frais d'automobile que si une formule prescrite, signée par l'employeur, est produite en même temps que la déclaration d'impôt de l'employé afin de confirmer que le véhicule est nécessaire à l'exécution des fonctions de l'employé et que ce dernier n'est pas remboursé au titre de ces dépenses. Cette exigence est conforme à la pratique administrative actuelle de Revenu Canada.

Les remboursements par l'employeur de dépenses admissibles ou les indemnités raisonnables établies en fonction de la distance parcourue, continueront d'être exclus du revenu d'un employé. Cependant, le remboursement par l'employeur des frais d'immatriculation ou d'assurance du véhicule, ainsi que des frais de stationnement au lieu d'affaires de l'employeur, devra être incorporé au revenu de l'employé. D'après les nouvelles règles, les dépenses en question ne seraient pas déductibles par l'employé.

Lorsqu'un véhicule appartenant à l'employeur sera mis à la disposition d'un employé, les changements suivants seront adoptés:

- La réduction des frais de base pour droit d'usage d'une automobile, lorsque l'utilisation personnelle de cette dernière est inférieure à 1,000 kilomètres par mois, ne sera plus permise. Les frais pour droit d'usage représentent la somme ajoutée au revenu imposable de l'employé pour tenir compte du fait qu'il peut disposer de l'automobile à son usage personnel.

- Le choix permettant d'inclure dans le revenu une somme supplémentaire égale à la moitié des frais pour droit d'usage, au titre des dépenses de fonctionnement du véhicule payées par l'employeur, ne sera permis que lorsque l'automobile sert pour au moins 50 pour cent à des fins d'entreprise.

Le maximum de $20,000 pour le coût des véhicules de tourisme, aux fins de la déduction pour amortissement, et les limitations connexes des déductions pour frais de location et de financement s'appliqueront à tous les véhicules de tourisme achetés ou loués après le 17 juin 1987, mais uniquement pour le calcul du revenu des exercices se terminant après 1987.

Tous les autres changements s'appliquent aux exercices commençant après le 17 juin 1987 et se terminant après 1987.

Les nouvelles règles tiennent compte du fait que le coût supplémentaire d'une automobile qui sert également à des fins personnelles est sensiblement inférieur aux déductions permises par la loi actuelle. Dans bien des cas, le système actuel permet une déduction fiscale au titre de dépenses qui auraient été engagées

normalement pour l'achat et l'entretien d'une automobile utilisée à des fins personnelles.

Dans le cadre de l'élargissement de l'assiette de l'impôt et en contrepartie de l'abaissement des taux d'imposition des particuliers, les nouvelles règles limitent les déductions admissibles au titre de l'utilisation d'une automobile à des fins d'entreprise, lorsqu'il existe aussi un usage personnel appréciable. Elles limitent aussi la déduction pour amortissement et les déductions pour frais de location et de financement dans le cas des véhicules de tourisme plus luxueux.

L'exemple qui suit illustre la règle de calcul de la déduction pour amortissement (DPA) lorsque l'utilisation d'un véhicule de tourisme à des fins d'entreprise est inférieure à 90 pour cent (mais supérieure à 20 pour cent), en fonction de la distance parcourue.

| | | |
|---|---|---|
| **Année 1** | | |
| Valeur initiale de l'automobile | $30,000 | $15,000 |
| 1. Valeur maximale aux fins de la DPA: | $20,000 | $15,000 |
| 2. DPA maximale (30%): | $6,000 | $4,500 |
| 3. DPA déductible (1/5 du maximum) | $1,200 | $900 |
| 4. CCNA* en fin d'année (ligne 1 moins ligne 2) | $14,000 | $10,500 |
| **Année 2** | | |
| 5. CCNA* | $14,000 | $10,500 |
| 6. DPA maximale (30%) | $4,200 | $3,150 |
| 7. DPA déductible (1/5 du maximum) | $840 | $840 |
| 8. CCNA* en fin d'année (ligne 5 moins ligne 6) | $9,800 | $7,350 |

* CCNA, coût en capital non amorti; représente généralement le coût en capital initial moins la déduction du coût en capital déjà réclamée.

On entendra généralement par «véhicule de tourisme» les automobiles, les familiales et les fourgonnettes pour passagers conçues pour transporter au maximum neuf personnes et devant servir principalement sur les voies publiques. Cela ne comprendra pas une ambulance, une automobile acquise afin de servir principalement d'autobus ou de taxi ou pour des funérailles, ou une limousine ou une automobile acquise afin d'être louée dans le cadre d'une entreprise de location ou de crédit-bail.

D'après la loi actuelle, les travailleurs indépendants qui utilisent une automobile à des fins d'entreprise et certains employés qui ont le droit de réclamer leurs frais de déplacement peuvent déduire des dépenses d'automobile, y compris les frais d'intérêt et la DPA. Si le véhicule sert à des fins personnelles, la déduction au titre de la DPA et des autres dépenses est calculée en fonction de l'utilisation à des fins d'entreprise, généralement d'après la proportion de la distance parcourue qui correspond à des fins d'entreprise.

Lorsqu'un employeur met à la disposition d'un employé une automobile qui sert à des fins d'entreprise, la loi oblige l'employé à ajouter à son revenu des frais pour droit d'usage. Ces frais sont calculés d'après la durée pendant laquelle l'automobile est à la disposition de l'employé pour son usage personnel, qu'elle soit ou non effectivement utilisée pendant cette durée. En général, les frais pour droit d'usage sont de 2 pour cent par mois du coût initial de l'automobile ou des deux tiers des frais de location, dans le cas d'un véhicule loué, par période de 30 jours pendant laquelle l'employé a eu l'usage du véhicule.

D'après les règles existantes, l'employé doit aussi inclure dans son revenu les dépenses personnelles d'utilisation du véhicule qui sont payées par l'employeur. Inversement, on peut déterminer cet avantage au moyen d'une règle simple qui considère le montant de l'avantage imposable comme égal à la moitié des frais pour droit d'usage. L'employé peut déduire de cet avantage les sommes remboursées à l'employeur au titre de l'usage personnel du véhicule.

**e) Repas d'affaires et frais de représentation**

Dans le cadre de l'élargissement de l'assiette de l'impôt pour permettre d'abaisser les taux d'imposition, la déduction relative aux repas d'affaires (aliments et boissons) ainsi qu'aux frais de représentation (comme les frais de séjour en villégiature et les billets de théâtre, de concert, de rencontre sportive ou autre spectacle) sera limitée à 80 pour cent de leur coût. Ce plafond s'appliquera notamment aux pourboires, aux droits d'entrée, aux locations de chambres d'hôtel ou d'un lieu de villégiature et au coût des loges dans des installations sportives. Cette limite s'appliquera aussi au coût des repas consommés pendant que l'on se rend ou qu'on assiste à un congrès, à une conférence, à un colloque ou à une manifestation du même genre. Lorsqu'un contribuable se fait rembourser un repas d'affaires ou des frais de représentation, la limite de 80 pour cent s'appliquera à la personne qui effectue le remboursement.

Le plafond de 80 pour cent applicable aux repas d'affaires et aux frais de représentation ne s'appliquera pas aux éléments suivants:

- le coût des repas ou des événements récréatifs organisés par un employeur au profit général des employés, à l'exception des frais directs d'exploitation occasionnés à un employeur par la fourniture de repas gratuits ou subventionnés dans une installation qui n'est pas accessible à l'ensemble des employés;

- le coût pour un restaurant, un hôtel ou une compagnie aérienne des repas fournis aux clients dans le cadre normal de leurs activités;

- le coût des repas et les frais de représentation dans la mesure où ils sont comptés comme un avantage imposable aux employés ou sont remboursés à l'employeur; ou

- les frais de repas ou de représentation liés à une manifestation organisée principalement au profit d'un organisme de charité enregistré.

Cette mesure s'appliquera aux dépenses engagées après 1987.

**Contexte**

Les repas d'affaires et les frais de représentation comportent un élément de consommation personnelle, de sorte qu'une partie de ces frais peut à juste titre être considérée comme une dépense personnelle qui ne devrait pas être déductible. Il est certes difficile de déterminer la partie des frais de repas et de représentation qui représente une consommation personnelle, mais il est clair qu'une déduction totale de ces dépenses, du simple fait qu'elles sont engagées dans le cadre des affaires permet de déduire certaines dépenses à caractère personnel. Bien des pays ont limité la déductibilité des frais de repas et de représentation. Des restrictions de ce genre s'appliquent à l'heure actuelle au Royaume-Uni, en Australie et aux États-Unis, par exemple.

Ces nouvelles règles ne modifieront pas les dispositions qui obligent actuellement à inclure les avantages sociaux fournis par l'employeur dans le calcul du revenu de l'employé.

La limitation proposée des dépenses déductibles de repas et de représentation tient compte de l'avantage personnel obtenu à cet égard, en interdisant de déduire 20 pour cent du coût des repas et des frais de représentation, à titre de dépenses personnelles. Cette mesure appuie l'élargissement de l'assiette de l'impôt des particuliers et l'abaissement des taux d'imposition.

Comme les taux maximaux d'impôt combinés fédéral et provincial applicables aux particuliers et aux sociétés seront d'environ 40 à 45 pour cent, ce changement accroîtra d'environ $8 à $9 pour chaque tranche de $100 de frais de repas et de représentation pour les personnes touchées.

**f) Dépenses d'un «bureau à domicile» pour les travailleurs indépendants**

Dans le cadre de l'élargissement de l'assiette de l'impôt afin de permettre un abaissement des taux d'imposition, on propose de limiter la déduction par un contribuable des frais relatifs à un bureau ou autre lieu d'affaires (un «bureau à domicile») situé dans sa résidence. Un travailleur indépendant pourra demander la déduction d'une partie des dépenses, calculées au prorata (par exemple le loyer, la déduction pour amortissement et les frais hypothécaires ou dépenses de fonctionnement comme le chauffage, l'électricité ou l'assurance) relatives à son domicile uniquement si le local est utilisé exclusivement, de façon régulière et continue, pour gagner un revenu d'entreprise. Pour être admissible, le bureau à domicile doit également être soit le principal lieu d'affaires du contribuable, soit être utilisé de façon régulière pour rencontrer des clients ou des patients. De plus, les dépenses d'un bureau à domicile engagées au cours d'une année ne seront déductibles qu'à concurrence du revenu tiré pendant l'année de l'entreprise à laquelle sert le bureau. Les déductions non admises une année donnée en raison de cette disposition seront considérées comme des dépenses de bureau à domicile l'année suivante. Les nouvelles règles s'appliqueront aux exercices commençant après 1987.

**Contexte**

Selon la loi actuelle, les travailleurs indépendants peuvent déduire de leur revenu d'entreprise toutes les dépenses liées à un bureau à domicile qui sert à des fins d'entreprise. Parmi les dépenses actuellement déductibles figurent le loyer, la déduction pour amortissement, les frais hypothécaires, les impôts fonciers, les frais d'assurance, les dépenses d'entretien, de réparation et de services publics, et la déduction pour amortissement du mobilier et de l'équipement qui est attribuable à l'entreprise. La loi actuelle permet donc une déduction au titre des frais de bureau à domicile dans les cas où l'utilisation d'un bureau à domicile n'est peut être pas nécessaire à la conduite de l'entreprise, étant plutôt accessoire à cette dernière.

Les nouvelles règles limitent la déduction de ces dépenses aux situations où le maintien d'un lieu d'affaires à domicile est nécessaire à la marche de l'entreprise. Elles visent à distinguer les dépenses d'entreprise des frais qui auraient été engagés de toute manière, pour l'entretien normal d'une maison.

Voici quelques exemples de l'application des propositions relatives à la déduction des frais de bureau à domicile.

- Les avocats, les comptables, les médecins et les autres membres de professions libérales qui ont leur bureau principal ailleurs que chez eux ne pourront déduire les dépenses relatives à un bureau à domicile, à moins qu'ils n'utilisent ce bureau exclusivement à des fins d'entreprise et qu'ils y rencontrent régulièrement leurs clients ou patients.

- Un professeur d'université qui exerce une activité de conseil, exclusivement à partir d'un bureau à domicile qu'il consacre à cette activité, pourra demander la déduction des frais de bureau à domicile. Il en sera de même d'un vendeur d'assurance-vie qui exerce son activité à partir d'une partie de son domicile consacrée exclusivement à cette entreprise. Dans les deux cas, la déduction des frais de bureau à domicile sera permise à concurrence du revenu tiré de l'activité en question.

- Une personne qui vit dans le bâtiment dans lequel elle exploite une épicerie, un salon de coiffure ou un commerce de chambres avec petit déjeuner (*Bed and Breakfast*) pourra déduire toutes les dépenses actuellement admissibles, à concurrence du revenu tiré de l'activité en question.

**g) Déduction pour emploi**

La loi actuelle interdit la déduction de la plupart des dépenses pour emploi, mais permet à la plupart des salariés de déduire 20 pour cent du revenu d'emploi, à concurrence de $500.

On propose d'éliminer la déduction pour frais liés à un emploi. Pour la plupart des contribuables, le niveau du crédit d'impôt personnel de base ($1,020 en 1988) fera plus que compenser l'élimination de cette déduction et de l'exemption personnelle de base. La suppression de la déduction s'appliquera à partir de l'année d'imposition 1988.

### h) Instruments de musique appartenant à des employés

On propose de permettre aux musiciens employés de demander une déduction pour amortissement (DPA), égale à 20 pour cent de la valeur résiduelle, sur les instruments de musique qu'ils doivent fournir dans le cadre de leur emploi. Les autres dépenses relatives à l'entretien et à l'assurance de ces instruments seront également déductibles. Ces déductions seront limitées au revenu tiré pour l'année par le contribuable de son emploi de musicien.

Ces changements s'appliqueront pour les années d'imposition 1988 et suivantes. La valeur amortissable sera le coût d'origine de l'instrument, diminué de la DPA réclamée antérieurement par le contribuable.

D'après la loi actuelle, la DPA et les autres dépenses ne peuvent être réclamées par un employé au titre d'instruments de musique.

### i) Régime des revenus et pertes agricoles

On propose d'apporter plusieurs modifications au régime des revenus et pertes agricoles. Elles feront passer de $5,000 à $15,000 le montant des pertes agricoles déductibles des autres sources de revenu, au cours d'une année, par un agriculteur à temps partiel. Des critères objectifs seront instaurés afin de permettre à la plupart des contribuables de déterminer à l'avance s'ils seront considérés comme agriculteurs à temps plein ou à temps partiel au cours d'une année. De même, des dispositions spéciales seront mises en place de façon que les agriculteurs débutants soient en mesure de déduire leurs pertes initiales de leurs autres sources de revenu. Les propositions permettront de continuer de pratiquer la comptabilité de caisse afin de réduire le revenu positif tiré de l'agriculture. Ces propositions rendront plus certaine l'application des règles visant les agriculteurs et limiteront les possibilités d'abriter d'autres revenus de l'impôt par le jeu de pertes agricoles continuelles.

#### Comptabilité de caisse

Les agriculteurs garderont le bénéfice de la comptabilité de caisse afin de réduire leur revenu agricole positif aux fins de l'impôt. Cependant, les pertes seront calculées en comptabilité d'exercice simplifiée. Cette méthode de comptabilité d'exercice simplifiée nécessitera un rajustement de la comptabilité de caisse à l'égard des stocks (évalués au prix du marché ou au moindre du coût et du prix du marché), des dépenses payées d'avance et de la différence entre les comptes à recevoir et les comptes à payer en fin d'année. Tout rajustement de comptabilité de caisse réclamé au cours d'une année sera inclus dans le revenu de l'année suivante.

Pour les agriculteurs, les pertes calculées en comptabilité d'exercice simplifiée resteront entièrement déductibles des autres revenus dans le cas de ceux qui réalisent des bénéfices pendant au moins trois années sur sept et dont les recettes brutes tirées de l'agriculture sont supérieures aux revenus nets tirés de toutes les

autres sources pendant au moins trois années sur sept. D'autres règles, applicables aux agriculteurs qui ne satisfont pas à ces critères, sont exposées plus loin.

Le coût non déduit des chevaux de course et des animaux de concours détenus au début du premier exercice au cours duquel les règles comptables modifiées s'appliqueront et le coût des chevaux de course et des animaux de concours acquis après le 17 juin 1987 pourront être amortis mais, pour les exercices se terminant après 1987, le taux annuel maximum sera de 20 pour cent de la valeur résiduelle, et le produit de toute disposition de l'animal en sus du coût déduit devra être inclus en totalité dans le revenu.

Les règles modifiées de comptabilité applicables aux agriculteurs s'appliqueront aux exercices commençant après le 17 juin 1987 et se terminant après 1987.

**Détermination du statut des pertes agricoles**

Les règles actuelles relatives à la déductibilité des pertes agricoles se sont révélées difficiles à observer et à administrer. Les pertes d'une exploitation agricole ne sont pas déductibles si l'activité du contribuable ne peut être considérée comme une entreprise et, à cette fin, le critère juridique est depuis longtemps de savoir s'il existe une expectative raisonnable de profit. Si ce critère n'est pas satisfait, les activités agricoles du contribuable sont considérées comme n'importe quelle autre activité personnelle ou passe-temps. Ces pertes ne sont pas déductibles.

Si l'exploitation d'un agriculteur satisfait à ce critère, une autre distinction est établie, dans les règles fiscales existantes, entre les agriculteurs à temps plein et à temps partiel, selon que la principale source de revenu du contribuable est l'agriculture ou une combinaison d'agriculture et d'une autre source de revenu. Les agriculteurs à temps plein peuvent déduire en totalité leurs pertes agricoles de leurs autres revenus; les agriculteurs à temps partiel ne peuvent déduire au plus que $5,000 de pertes agricoles de leur revenu non agricole.

Dans le cadre de la réforme fiscale, on propose les deux critères objectifs suivants afin de déterminer, d'abord, si les pertes agricoles sont déductibles des autres sources de revenu et, dans l'affirmative, si le montant déductible est limité à $15,000.

**Critère de rentabilité: agriculteurs admissibles**

Les pertes agricoles subies par un contribuable au cours d'une année pendant laquelle ce dernier n'est pas un agriculteur admissible ne seront pas déductibles des revenus provenant d'autres sources. À cette fin, un contribuable sera un agriculteur admissible au cours d'une année si l'exploitation a produit au moins $1 de revenu agricole net (calculé en comptabilité d'exercice) au cours d'au moins trois des sept dernières années, y compris l'année en question. Si le contribuable ne satisfait pas à ce critère, il sera présumé ne pas être un agriculteur admissible.

Même si ce critère n'est pas satisfait une année donnée, le contribuable pourra établir son droit au statut d'agriculteur admissible en fournissant des preuves qui démontrent que l'exploitation agricole pourra en permanence satisfaire au critère de rentabilité. Dans les cas où le critère n'est pas satisfait, les pertes agricoles, en comptabilité d'exercice, qui ne sont pas admises en vertu de cette règle pourront être reportées sur trois ans en arrière et sur les 10 années suivantes, pour être déduites des revenus agricoles du contribuable au cours de ces années.

**Critère de recettes brutes: agriculteurs à temps plein**

La règle de recettes brutes fournira un critère objectif pour déterminer si un agriculteur est un agriculteur à temps plein ou à temps partiel. Un contribuable qui satisfait au critère de rentabilité décrit précédemment sera considéré comme un agriculteur à temps plein au cours d'une année si les recettes brutes tirées de l'agriculture sont supérieures au revenu net total tiré par le contribuable de toutes les autres sources pendant au moins trois des sept dernières années,y compris l'année en question. Les pertes agricoles subies dans l'année par un agriculteur à temps plein pourront être déduites des autres sources de revenu au cours de l'année ou pendant la période de report, sans restriction. Aux fins de ce critère de recettes brutes, les revenus agricoles comprennent tous les revenus tirés de l'entreprise agricole (y compris l'aide à l'agriculture) ainsi que les autres revenus accessoires qui se rapportent à l'entreprise.

Les pertes agricoles subies au cours d'une année pendant laquelle le critère de rentabilité est satisfait, mais non le critère des recettes brutes, pourront être déduites des revenus tirés pendant l'année d'autres sources à concurrence de $15,000 pour les exercices commençant après le 17 juin 1987 et se terminant après 1987. Les pertes agricoles qui ne sont pas déductibles au cours de l'année où elles ont été subies par suite de cette règle pourront être reportées sur trois ans en arrière et sur les 10 années suivantes, afin de réduire les revenus agricoles de ces autres années.

**Agriculteurs débutants**

Les «agriculteurs débutants», qui se lancent dans l'agriculture après le 17 juin 1987, bénéficieront d'une dispense spéciale à l'égard de ces règles. On appliquera dans leur cas une période de dispense de quatre années, pendant laquelle ils seront considérés comme ayant satisfait aux critères de rentabilité et de recettes brutes. Par conséquent, pendant les quatre premières années de «démarrage» d'une exploitation agricole, la totalité des pertes, en comptabilité d'exercice, pourra être déduite des autres sources de revenu. Cette période de dispense s'appliquera lorsque le contribuable aura produit une formule prescrite avec sa déclaration pour le premier exercice de l'exploitation agricole, en fournissant à Revenu Canada des renseignements satisfaisants qui montrent que l'exploitation a, de façon continuelle, une expectative raisonnable de profit. Cette dispense sera accordée si aucune demande en ce sens n'a été présentée auparavant par l'agriculteur ou, à l'égard de la même exploitation, par son conjoint ou un des ses

enfants, ou une société ou corporation agricole familiale dans laquelle une de ces personnes était associée ou actionnaire.

Dans le cas des agriculteurs débutants admissibles à la dispense spéciale de quatre ans, le critère de recettes brutes et le critère de rentabilité servant à déterminer le statut d'agriculteur admissible s'appliqueront à partir de la cinquième année d'exploitation. Pour obtenir la déduction entière des pertes au cours de la cinquième année, il faudra qu'au moins une des cinq premières années d'exploitation satisfasse aux deux critères. Ces deux critères devront avoir été satisfaits au cours d'au moins deux des six premières années. La septième année, les deux critères s'appliqueront de la façon normale. Si l'agriculteur a satisfait au critère de rentabilité au cours de l'une de ces années mais non au critère de recettes brutes, $15,000 au plus de pertes seront déductibles des autres revenus. Si le critère de rentabilité n'est pas satisfait, aucune perte pourra être déduite des revenus non agricoles.

**Règle transitoire pour le critère de rentabilité**

Le critère de rentabilité servant à déterminer les agriculteurs admissibles, qui dépend du revenu agricole pendant un certain nombre d'années antérieures, commencera à s'appliquer à l'année d'imposition 1992, à l'égard du revenu agricole des années d'imposition antérieures après 1987. Étant donné que l'on ne disposera pas d'une période entière de sept ans pour les années d'imposition 1992 et 1993, un agriculteur sera considéré comme ayant satisfait au critère de rentabilité pour l'année d'imposition 1992 si son exploitation agricole a dégagé un bénéfice pendant au moins une année d'imposition antérieure après 1987. Pour l'année d'imposition 1993, le critère de rentabilité sera considéré comme satisfait si l'exploitation agricole a réalisé un bénéfice pendant au moins deux des années d'imposition antérieures après 1987. Pour les années d'imposition postérieures à 1993, la règle normale, exigeant un bénéfice agricole pendant au moins trois des sept années précédentes (y compris l'année en question) s'appliquera.

Jusqu'à ce que le critère de rentabilité soit satisfait, la règle actuelle interdisant la déduction des pertes d'une exploitation qui ne présente pas une expectative raisonnable de profit sera maintenue.

**Règle transitoire pour le critère de recettes brutes**

Le critère de recettes brutes s'appliquera généralement à partir de l'année d'imposition 1988, à l'égard des revenus agricoles bruts des années d'imposition postérieures à 1985. Ce critère sera satisfait en 1988 ou 1989 si les recettes agricoles brutes ont été supérieures au revenu net tiré des autres sources pendant au moins une des années d'imposition précédentes après 1985. Les exploitations agricoles qui démarrent en 1987 seront considérées comme ayant satisfait au critère en 1986. Pour 1990 et 1991, le critère de recettes brutes devra être satisfait pendant au moins deux de ces années. Pour les contribuables dont l'exercice financier coïncide avec l'année civile, le critère s'appliquera entièrement après 1991.

Les tableaux qui suivent illustrent la mise en oeuvre des deux critères pour des exercices correspondant à l'année civile.

**Critère de rentabilité servant à déterminer la déductibilité des pertes agricoles**

| Année considérée | Années de référence | Nombre requis d'années rentables |
|---|---|---|
| 1992 | '88, '89, '90, '91, '92 | 1 sur 5 |
| 1993 | '88, '89, '90, '91, '92, '93 | 2 sur 6 |
| 1994 | '88, '89, '90, '91, '92, '93, '94 | 3 sur 7 |

**Critère de recettes brutes servant à déterminer la déductibilité totale des pertes agricoles**

| Année considérée | Années de référence | Nombre d'années où les recettes agricoles brutes doivent dépasser les revenus nets d'autres sources |
|---|---|---|
| 1988 | '86, '87, '88 | 1 sur 3 |
| 1989 | '86, '87, '88, '89 | 1 sur 4 |
| 1990 | '86, '87, '88, '89, '90 | 2 sur 5 |
| 1991 | '86, '87, '88, '89, '90, '91 | 2 sur 6 |
| 1992 | '86, '87, '88, '89, '90, '91, '92 | 3 sur 7 |

Dans le cas des propriétaires de chevaux de course et des éleveurs de chevaux, d'éleveurs d'animaux de concours ainsi que des sylviculteurs, le critère de recettes brutes s'appliquera à compter du premier exercice commençant après le 17 juin 1987 et se terminant après 1987. Il sera mis en application progressivement, de la façon indiquée dans le tableau ci-dessus, à ceci près que les exploitations de ce genre qui débutent en 1987 ne seront pas automatiquement considérées comme ayant satisfait au critère en 1986. Les exploitations admissibles qui démarrent après le 17 juin 1987 seront réputées avoir satisfait au critère de rentabilité, mais non au critère de recettes brutes, pendant les quatre premières années d'activité. Ainsi, dans une entreprise admissible d'élevage ou de croisement de chevaux de course, de croisement d'animaux de concours et de sylviculture, les pertes agricoles seront déductibles des autres sources de revenu à concurrence de $15,000 par an seulement jusqu'à ce que les contribuables satisfassent au critère de revenu brut pendant trois ans.

**Contexte**

À l'heure actuelle, les agriculteurs peuvent calculer et leurs revenus et leurs pertes en comptabilité de caisse. Cependant, dans le cas des agriculteurs à temps partiel dont la principale source de revenu n'est ni l'agriculture, ni une combinaison d'agriculture et d'une autre activité, les pertes agricoles déductibles des autres revenus sont limitées à $2,500, plus la moitié des pertes supplémentaires, à concurrence de $5,000. Les pertes des agriculteurs à temps partiel qui ne peuvent être déduites des autres sources de revenu d'après cette règle peuvent être reportées sur trois ans en arrière et sur les 10 années suivantes, pour être déduites des revenus agricoles de ces autres années.

Les règles appliquées actuellement pour distinguer les agriculteurs à temps partiel et ceux qui pratiquent l'agriculture comme passe-temps sont subjectives et difficiles aussi bien à observer qu'à appliquer. Un autre problème posé par ces règles tient au fait que les déductions des pertes qui sont refusées parce que le critère d'expectative raisonnable de bénéfice n'a pas été satisfait sont perdues pour toujours, même si l'exploitation produit par la suite des bénéfices – ce qui est particulièrement préoccupant pour les agriculteurs débutants. Le nouveau système règle ces problèmes.

### j) Déduction pour amortissement des productions cinématographiques canadiennes portant visa

On réduit la possibilité d'abriter des revenus ne provenant pas de films au moyen de la déduction des investissements dans des productions cinématographiques. La déduction pour amortissement (DPA) accélérée de 100 pour cent, pour les productions cinématographiques canadiennes portant visa, sera ramenée à 30 pour cent (de la valeur résiduelle, sous réserve de la règle de la demi-année) mais continuera de pouvoir être imputée aux revenus d'autres sources. Une déduction supplémentaire sera instituée afin de porter la DPA admissible au niveau du moindre de la valeur non amortie de ces films et du revenu tiré de toutes les productions portant visa (net des dépenses et de la DPA ordinaire) pour l'année. La nouvelle DPA supplémentaire s'appliquera au coût intégral du film sans égard à la règle de la demi-année, ni à la nouvelle règle de mise en service proposée dans le cadre de la réforme fiscale. Par conséquent, la déduction accélérée imputable aux revenus non cinématographiques sera réduite, mais une déduction restera possible à l'égard des revenus cinématographiques. Ce changement touchera tant les particuliers que les sociétés investissant dans des productions cinématographiques.

Les nouvelles règles s'appliqueront aux intérêts acquis dans des films portant visa après 1987, sauf à ceux acquis après cette date par un contribuable:

- en vertu d'un accord écrit conclu par le contribuable avant le 18 juin 1987; ou
- conformément aux conditions d'un prospectus, d'un prospectus préliminaire, d'une déclaration d'enregistrement ou d'un protocole d'offre produit avant le

18 juin 1987 auprès d'une autorité publique au Canada, lorsque la loi exige que ce document soit produit avant que les titres puissent commencer à être négociés.

**Contexte**

À l'heure actuelle, les investisseurs dans une production canadienne portant visa peuvent imputer à leurs revenus non cinématographiques une DPA au taux accéléré de 100 pour cent. En raison de la règle de la demi-année, qui ne permet de déduire, aux fins de la DPA, que la moitié du coût des nouvelles acquisitions (net des aliénations) au cours d'une année, la somme effectivement réclamée au titre de la DPA est généralement de 50 pour cent de l'investissement au cours de la première année. Le solde peut être déduit les années suivantes. Cela permet de déduire complètement en deux ans les sommes investies dans des productions portant visa. Le moment et le montant de la DPA admissible sont rattachés à certains jalons dans la production, comme le commencement et la fin des principaux travaux de prise de vue ou d'enregistrement et à l'existence de certains genres de garanties de revenus. Comme les productions portant visa ne sont pas soumises aux restrictions touchant les biens donnés en location à bail, la DPA relative à ces productions peut servir à créer ou à accroître des pertes qui sont déductibles des autres sources de revenu.

**k) Règles sur les pertes locatives sur IRLM**

On propose que la déduction pour amortissement (DPA) ne puisse servir à créer ou à accroître des pertes locatives sur un immeuble résidentiel à logements multiples (IRLM) certifié. Bien que le programme de certification des IRLM ait pris fin en 1981, les IRLM qui étaient certifiés gardent ce statut fiscal. Après une période transitoire, ce changement aura pour effet de soumettre les IRLM au même régime que les autres immeubles locatifs, aux fins des règles générales qui interdisent la déduction des pertes locatives attribuées à la DPA.

Des règles transitoires permettront aux propriétaires actuels d'un IRLM de créer ou d'accroître une perte locative grâce à la DPA et de déduire la perte de leurs autres sources de revenu pour les années d'imposition se terminant avant 1991. Cependant, tout IRLM certifié acquis après le 17 juin 1987 sera soumis à la restriction normale des pertes locatives, à moins d'être acquis en vertu d'un accord écrit conclu avant le 18 juin 1987.

**6. Crédit d'impôt pour dividendes**

Le crédit d'impôt fédéral pour dividendes sera réduit à 16 2/3 pour cent des dividendes reçus par les particuliers de sociétés canadiennes imposables. Lorsque l'on tient compte du crédit provincial correspondant, le crédit combiné, fédéral et provincial, sera d'environ 25 pour cent, avec des variations selon les provinces. La majoration correspondante sera ramenée d'un tiers à un quart des dividendes

reçus. Ces changements s'appliqueront aux dividendes inclus dans le revenu des années d'imposition 1988 et suivantes.

La diminution proposée de la majoration et du crédit tient compte de l'abaissement des taux d'imposition des sociétés dans le cadre de la réforme fiscale.

**Contexte**

Le système de crédit et de majoration des dividendes a été institué en 1972 afin d'assurer une certaine intégration de la fiscalité des particuliers et des sociétés. La loi actuelle oblige le contribuable à majorer de 33 1/3 pour cent les dividendes reçus d'une société canadienne imposable et lui donne un crédit d'impôt fédéral pour dividendes égal à 22.22 pour cent des dividendes reçus. Le crédit d'impôt combiné, fédéral et provincial, est actuellement d'environ 33 1/3 pour cent des dividendes, avec certaines différences selon les provinces.

Le système de majoration et de crédit tient compte du fait que les particuliers qui reçoivent des dividendes de sociétés canadiennes imposables paient l'impôt des particuliers sur les dividendes reçus, plus une somme représentant l'impôt déjà payé par la société sur les bénéfices ayant servi à verser les dividendes. Le crédit d'impôt pour dividendes accordé aux particuliers est à peu près égal à l'impôt payé par les sociétés au taux réduit d'imposition des petites entreprises et au montant net de l'impôt des sociétés sur les revenus de placement distribués des sociétés privées sous contrôle canadien. Cette intégration de la fiscalité des particuliers et des sociétés assure que les revenus d'entreprise et de placement gagnés par une petite société privée sous contrôle canadien et distribués à ses actionnaires supportent à peu près le même impôt dans l'ensemble que s'ils avaient été gagnés directement par les actionnaires. On évite ainsi une double imposition des revenus réalisés par les petites entreprises. Pour les sociétés plus grandes, le crédit incite les Canadiens à investir en actions canadiennes et tient en partie compte de l'impôt déjà payé par la société.

Le tableau qui suit illustre le fonctionnement du mécanisme de crédit d'impôt pour dividendes en 1987 et 1988.

## 7. Étalement du revenu

En raison de l'abaissement des taux d'imposition et de la réduction du nombre de paliers d'imposition, le système d'étalement du revenu sur les années suivantes sera éliminé à partir de 1988, et le système d'établissement de la moyenne applicable aux agriculteurs et aux pêcheurs ne pourra s'appliquer aux périodes de cinq ans commençant après 1987. Les montants d'étalement qui ont été déduits les années précédentes pourront être réintégrés au revenu au cours d'une année future jusqu'en 1997 et permettront au contribuable d'obtenir un crédit d'impôt fédéral au taux marginal le plus élevé au cours de l'année en question.

**Imposition actuelle et proposée des petites entreprises et de leurs actionnaires, pour un actionnaire imposé au taux marginal maximum**

| | Avant la réforme | Après la réforme |
|---|---|---|
| | (dollars) | |
| Entreprise: | | |
| Bénéfices | 100.00 | 100.00 |
| **Moins:** impôt sur les sociétés (présumé) | 25.00 | 20.00 |
| **Égale:** dividendes distribués | 75.00 | 80.00 |
| Actionnaire imposé au maximum: | | |
| Dividendes majorés | 100.00 | 100.00 |
| Impôt fédéral avant crédit d'impôt pour dividendes | 34.00 | 29.00 |
| **Moins:** partie fédérale du crédit d'impôt pour dividendes | 16.67 | 13.33 |
| **Égale:** impôt fédéral net de l'actionnaire | 17.33 | 15.67 |
| Impôt total, fédéral-provincial, de l'actionnaire | 26.00 | 23.50 |
| Total de l'impôt de la société et de l'actionnaire | 51.00 | 43.50 |
| Impôt total, si le revenu est salarial | 51.00 | 43.50 |
| Différence d'impôt total, si le revenu est gagné directement ou par l'intermédiaire de l'entreprise | 0.00 | 0.00 |

*Remarque:* On suppose dans les deux cas que le taux d'impôt provincial est de 50 pour cent de l'impôt fédéral de base. Comme les taux d'imposition des petites entreprises et des particuliers varient selon les provinces, il en est de même du degré d'intégration de la fiscalité des sociétés et des particuliers. Le tableau ne tient pas compte de la surtaxe.

Les nouveaux taux d'imposition et la diminution du nombre des paliers d'imposition rendent l'étalement du revenu moins nécessaire. L'élimination des dispositions d'étalement simplifiera le régime fiscal.

L'étalement progressif a été instauré en 1982 pour remplacer le calcul de l'étalement général et les rentes à versements invariables. Relativement peu de personnes se servent de la disposition d'étalement progressif.

D'après la loi actuelle, les personnes dont le revenu dépasse au cours d'une année 110 pour cent du revenu moyen rajusté des trois années précédentes peuvent choisir d'étaler l'excédent. Le revenu ainsi étalé est déductible dans le calcul du revenu imposable et donne lieu à un impôt spécial, au taux marginal le plus élevé de l'année. Au cours d'une année ultérieure, ce revenu peut être réintégré et imposé à titre de revenu normal, un crédit remboursable étant fourni au taux marginal le plus élevé de cette année-là.

Par exemple, d'après les règles actuelles, si le contribuable choisit d'inclure dans son revenu de 1988 une somme de $1,000 reportée d'une année précédente, cette somme est imposable au cours de l'année en question. Cependant, le contribuable recevra un crédit fédéral de $290 -- le taux marginal le plus élevé multiplié par la somme incluse dans le revenu.

Les personnes dont la principale source de revenu est l'agriculture ou la pêche peuvent actuellement établir la moyenne de leurs revenus de toutes sources sur une période de cinq ans. Cette disposition comporte un calcul dans lequel le contribuable détermine de nouveau l'impôt à payer comme si un cinquième de son revenu total de la période avait été gagné pendant chacune des cinq années. Le choix d'étaler le revenu est fait au cours de la dernière année de la période de cinq ans et peut réduire l'impôt payable au cours de cette année-là ou entraîner un remboursement des impôts versés au cours des années antérieures de la période. En fait, les changements signifient que les agriculteurs et pêcheurs pourront aller jusqu'au bout de toute période de cinq ans commencée en 1987 ou avant.

## 8. Remise accélérée des retenues à la source et acomptes provisionnels trimestriels

Dans le cadre d'un effort permanent visant à améliorer la gestion de sa trésorerie, le gouvernement propose d'autres mesures afin d'accélérer la remise des retenues à la source et des acomptes provisionnels d'impôt sur le revenu des particuliers. Ces mesures ne modifient pas les impôts à payer par les particuliers ou les sociétés.

### Retenues à la source

Le budget de février 1987 proposait que les retenues à la source faites par les employeurs dont les retenues mensuelles moyennes étaient de $15,000 ou plus soient remises au titre de l'impôt, des cotisations du RPC et de l'assurance-chômage de leurs employés, deux fois par mois au gouvernement, à partir de janvier 1988.

Le gouvernement propose une autre accélération, à compter de janvier 1990, des remises de l'impôt par les gros employeurs. Les employeurs qui se situent au seuil de $15,000 ou plus devront remettre les retenues à la source quatre fois par mois. Dans le système proposé, la première remise correspondra aux sommes retenues sur la rémunération des employés au cours des sept premiers jours du mois. Les deuxième, troisième et quatrième remises se rapporteront aux sommes retenues du 8e au 14e jour, du 15e au 21e jour, et du 22e au dernier jour du mois. Les remises devront être faites dans les 3 jours ouvrables suivant la période de paye correspondante.

Cette mesure ne touchera qu'un petit nombre d'employeurs, puisque la plupart des entreprises ont des remises mensuelles moyennes inférieures au seuil de $15,000. Les employeurs situés au-dessous de ce seuil continueront de remettre les retenues à la source au plus tard le 15 du mois suivant celui au cours duquel les retenues ont été faites. La situation d'un employeur par rapport au seuil de $15,000 sera

déterminée d'après la T4 récapitulative produite par l'employeur l'année précédente.

Comme dans le système actuel, lorsqu'un employeur a plus d'un compte de paye auprès de Revenu Canada, c'est le total des remises mensuelles moyennes de cet employeur et de toutes les sociétés associées qui sera pris en considération pour déterminer si l'employeur dépasse le seuil de $15,000.

#### Acomptes provisionnels

Le gouvernement propose également que les particuliers qui versent chaque trimestre des acomptes provisionnels d'impôt soient tenus, à partir de mars 1990, de faire ses remises au plus tard le 15 de mars, de juin, de septembre et de décembre. À l'heure actuelle, ces contribuables doivent faire leurs remises trimestrielles d'acomptes provisionnels à la fin de chacun de ces mois.

Les changements proposés représentent une accélération ponctuelle des acomptes provisionnels et ne modifient pas l'impôt à payer par les particuliers.

Cette mesure ne touchera pas les contribuables dont l'impôt estimatif à payer pour l'année est inférieur à $1,000. L'obligation de verser chaque trimestre des acomptes provisionnels d'impôt s'applique aux contribuables dont le revenu assujetti à des retenues à la source (comme les traitements ou salaires) est inférieur aux trois quarts de leurs retenues totales et dont l'impôt à payer pour l'année dépasse le seuil de $1,000.

## B. Mesures touchant les sociétés

La réforme fiscale réduit les taux d'imposition des sociétés et élargit l'assiette de leur impôt. Grâce à ces changements, le produit de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés augmentera de $470 millions en 1988 et de $1.6 milliard en 1992. Ces mesures sont décrites plus en détail dans les pages qui suivent.

### 1. Réduction du taux d'imposition des sociétés

Dans le cadre de la réforme fiscale, une série d'importantes réductions du taux d'imposition des sociétés sera instaurée parallèlement à un élargissement appréciable de l'assiette de leur impôt, découlant de l'élimination ou de la réduction d'un certain nombre d'avantages fiscaux. Voici les nouveaux taux fédéraux d'imposition des sociétés, comparés aux taux actuels:

**Taux d'impôt fédéral sur les sociétés**

| | Taux actuels | Nouveaux taux en vigueur au 1er juillet de chaque année | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 et années suivantes |
| | | (pour cent) | | | |
| Entreprises générales | 36 | 28 | 28 | 28 | 28 |
| Entreprise de fabrication | 30 | 26 | 25 | 24 | 23 |
| Petites entreprises générales | 15 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| Petites entreprises de fabrication* | 10 | | | | |

* Après le 1er juillet 1988, un taux de 12 pour cent s'appliquera aux sociétés exploitant une petite entreprise.

*Remarque*: Ces changements ne modifieront pas les réductions de taux d'imposition prévues pour le 1er juillet 1987. Tous les taux sont indiqués après l'abattement provincial de 10 pour cent.

Les principales caractéristiques des propositions consistent en:

- Un nouveau taux réduit, de 28 pour cent, comme taux général d'impôt fédéral des sociétés à compter du 1er juillet 1988. Il s'agit d'une baisse de 8 points par rapport au taux actuel.
- Des réductions progressives du taux normal d'impôt fédéral des sociétés applicable aux revenus tirés de la fabrication et de la transformation au Canada, pour passer de 30 pour cent actuellement à 23 pour cent d'ici juillet 1991.
- L'établissement, à partir du 1er juillet 1988, d'un taux unique d'impôt réduit sur les sociétés de 12 pour cent, pour les revenus donnant droit à la déduction pour petite entreprise, y compris le revenu de fabrication et de transformation au Canada. Le taux d'imposition des petites entreprises s'applique aux revenus tirés d'une entreprise canadienne exploitée activement à concurrence de $200,000, pour chaque société privée sous contrôle canadien ou groupe associé de sociétés de ce genre.
- La surtaxe de 3 pour cent sur l'impôt fédéral des sociétés sera abolie lors de la mise en oeuvre de la réforme de la taxe de vente. Elle n'est pas incluse dans les taux d'impôt décrits précédemment.

**Contexte**

Le taux général d'impôt fédéral est actuellement de 36 pour cent sur les revenus imposables des sociétés, mais des taux réduits d'impôt fédéral s'appliquent aux

revenus de fabrication et de transformation au Canada ainsi qu'aux bénéfices tirés d'une petite entreprise exploitée activement.

Les diminutions de taux d'impôt fédéral sur les sociétés constitueront des incitations générales à l'investissement et aux activités créatrices d'emplois. Elles bénéficieront à un grand nombre de sociétés imposables. Le maintien de taux réduits en faveur des petites entreprises et des activités de fabrication reflète la volonté du gouvernement de renforcer la compétitivité internationale du secteur manufacturier et de promouvoir la croissance de la petite entreprise au Canada.

Des taux moins élevés d'imposition des sociétés sont essentiels si l'on veut réduire la mesure dans laquelle le régime fiscal influe sur les décisions d'investissement des entreprises. Combinés à un élargissement de l'assiette fiscale, des taux moins élevés d'imposition des sociétés entraîneront une utilisation plus efficace des ressources du Canada et une hausse de la productivité.

Ces réductions appréciables de taux sont également importantes pour maintenir la compétitivité du régime fiscal canadien avec celui de nos principaux partenaires commerciaux. L'abaissement rapide des taux d'imposition des sociétés reflète la nécessité de suivre les mesures prises à l'étranger, notamment aux États-Unis. Sans diminution des taux d'imposition, les activités productrices risqueraient d'être détournées à l'étranger, et les sociétés actives à la fois au Canada et hors du pays pourraient organiser leurs activités de manière à accroître leurs bénéfices imposables à l'étranger et à les réduire au Canada. Les diminutions de taux proposées dans le cadre de la réforme fiscale visent à éviter ces effets peu souhaitables.

## 2. Gains en capital des sociétés

La proportion des gains en capital à inclure dans le revenu d'une société sera portée de la moitié aux deux tiers en 1988 et aux trois quarts en 1990. Sous réserve d'une exception, décrite à la section suivante, en faveur des sociétés privées sous contrôle canadien, pour les exercices se terminant avant le 1er juillet 1988 – date à laquelle le taux général d'imposition des sociétés sera ramené à 28 pour cent – seule la moitié des gains devra être incluse. Pour les exercices commençant après le 30 juin 1988, cette fraction passera à deux tiers et, pour les exercices débutant après 1989, elle passera à trois quarts.

Cependant, pour les exercices qui chevauchent le 1er juillet 1988, la proportion des gains en capital à inclure dans le revenu sera déterminée au prorata des taux de la moitié et des deux tiers, en fonction du nombre de jours de l'exercice qui sont antérieurs et postérieurs à cette date. Un calcul analogue s'appliquera aux exercices chevauchant le 1er janvier 1990. Ces changements de fraction d'inclusion des gains en capital des sociétés sont parallèles à ceux qui sont proposés pour les particuliers, mais les dates d'entrée en vigueur varient à cause du calendrier différent qui est proposé pour l'abaissement des taux d'imposition – le 1er janvier 1988 dans le cas des particuliers et le 1er juillet 1988 dans celui des sociétés.

### 3. Imposition des revenus de placement des sociétés privées

En raison de l'abaissement des taux d'imposition et de la réduction du crédit d'impôt pour dividendes, on propose de modifier les mécanismes qui assurent l'intégration de l'impôt sur les sociétés privées et sur leurs actionnaires.

La portion remboursable de l'impôt de la partie I payée par une société privée sous contrôle canadien sur son revenu de placement sera ramenée de 25 à 20 pour cent de ce revenu.

Le taux de l'impôt remboursable prélevé en vertu de la partie IV de la loi sur les dividendes imposables reçus par des sociétés sera réduit de 33 1/3 à 25 pour cent.

Le taux auquel cet impôt est remboursé sur les distributions sera réduit de $1 pour $3 de dividendes versés par la société, à $1 pour $4 de dividendes.

La diminution de la portion remboursable de l'impôt de la partie I s'appliquera aux revenus de placement gagnés après 1987, tandis que la réduction du taux de l'impôt de la partie IV sur les dividendes s'appliquera aux dividendes reçus après 1987. Les diminutions du taux de remboursement de la portion remboursable de l'impôt de la partie I et de l'impôt de la partie IV (désignés collectivement sous le nom d'impôt en main remboursable au titre de dividendes ou «IMRTD») s'appliqueront aux dividendes versés après 1987.

Pour maintenir l'intégration des revenus de placement gagnés mais non distribués par une société privée avant 1988, un calcul spécial de l'IMRTD de la société au 31 décembre 1987 sera nécessaire, et le montant ainsi calculé sera réduit d'un tiers. Ce rajustement vise à assurer que l'impôt total payé par la société et un actionnaire particulier sur les revenus de placement gagnés avant 1988 et distribués après 1987 sera à peu près égal à l'impôt qui aurait été payable par le particulier s'il avait gagné directement ce revenu avant 1988, au lieu de le recevoir d'une société.

La réduction générale des taux applicables aux sociétés qui est proposée pour le 1er juillet 1988 sera avancée au début de 1988 à l'égard des revenus de placement, y compris les gains en capital imposables, des sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC), pour tenir compte des modifications de l'impôt des particuliers entrant en vigueur le 1er janvier 1988. Cela évite d'avoir à apporter une deuxième série d'ajustements aux règles sur l'impôt remboursable, laquelle serait nécessaire si la réduction des taux d'imposition des sociétés ne s'appliquait pas à ces revenus jusqu'au 1er juillet 1988. De plus, le taux d'inclusion des gains en capital des SPCC passera de la moitié aux deux tiers au 1er janvier 1988. En conséquence, pour les sociétés de ce genre dont les exercices chevauchent le 1er janvier 1988, la fraction d'inclusion sera calculée au prorata de la moitié et des deux tiers, en fonction du nombre de jours de l'année d'imposition qui sont antérieurs et postérieurs à cette date. Ainsi, l'abaissement du taux d'imposition des revenus de placement et la hausse de la fraction d'inclusion des gains en capital pour les SPCC entreront en vigueur en même temps.

**Contexte**

La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit actuellement qu'une société privée sous contrôle canadien a droit à un remboursement d'une portion de l'impôt de la partie I, égal à 25 pour cent de son revenu net de placement. Ce remboursement maintient, à l'égard des revenus de placement, l'intégration de l'impôt versé par ces sociétés et des particuliers qui en sont actionnaires.

Le remboursement de cet impôt des sociétés est accordé uniquement lorsque le revenu est distribué aux actionnaires sous forme de dividendes. La raison pour laquelle l'impôt est perçu au taux d'imposition le plus élevé des sociétés sur les revenus de placement, avant que soit remboursée la partie non intégrée de l'impôt lorsque le revenu est distribué, est le désir de réduire les possibilités de report de l'impôt qui se présenteraient si ces revenus étaient assujettis à des taux d'imposition des sociétés inférieurs à ceux qui sont imposés aux particuliers.

La partie IV de la loi établit un impôt remboursable à un taux – de 33 1/3 pour cent actuellement – qui est à peu près égal au taux le plus élevé d'imposition des particuliers sur les revenus de dividendes.

En raison de la réduction des taux d'imposition des sociétés et du crédit d'impôt pour dividendes, la portion remboursable de l'impôt de la partie I payé par les SPCC sur les revenus de placement autres que des dividendes est ramenée de 25 à 20 pour cent de ces revenus. De plus, à cause de la diminution du taux effectif de l'impôt personnel maximum sur les dividendes reçus, le taux de l'impôt de la partie IV est ramené à 25 pour cent.

Comme l'impôt remboursable de la partie I ainsi que de la partie IV seront assujettis à un taux inférieur, le taux auquel ces impôts doivent être remboursés est réduit en conséquence.

## 4. Réduction des déductions pour amortissement

### a) Vue d'ensemble

Une importante mesure dans l'élargissement de l'assiette de l'impôt des sociétés, qui vise à accroître les recettes et à financer l'abaissement des taux d'imposition, consiste à réduire l'amortissement accéléré accordé par le biais du système des déductions pour amortissement (DPA).

La DPA est le système de déduction du coût des biens amortissables dans le calcul du revenu d'un contribuable. Les biens sont actuellement répartis entre 37 catégories, dont les taux d'amortissement varient entre 4 et 100 pour cent. Un certain nombre de ces taux de DPA sont réduits.

La structure de base du système de DPA sera maintenue. Cependant, dans le cas des biens acquis après 1989, la DPA ne pourra être réclamée avant l'année où le bien est mis en service. Le tableau qui suit résume les principaux changements des taux de DPA.

En général, les déductions pour amortissement commencent lorsqu'un bien est acquis, la moitié de la déduction normale étant permise l'année de l'acquisition. Les biens sont regroupés dans une catégorie, et les contribuables peuvent demander la DPA maximale prescrite par les règles fiscales. La plupart des taux

**Principaux changements des taux de DPA**

| | Taux actuel DPA | Taux proposé DPA |
|---|---|---|
| Machines et matériel de fabrication | linéaire sur trois ans[1] | 25% de la valeur résiduelle |
| Adaptation des machines et matériel de fabrication | déduction immédiate | règle de la demi-année |
| Biens d'extraction de ressources | 30% de la valeur résiduelle (plus déduction immédiate à concurrence du revenu tiré d'une nouvelle mine) | 25% de la valeur résiduelle (plus déduction immédiate à concurrence du revenu tiré d'une nouvelle mine) |
| Navires de forage et plate-formes en mer | 30% de la valeur résiduelle | 25% de la valeur résiduelle |
| Engins de terrassement | 50% de la valeur résiduelle | 30% de la valeur résiduelle |
| Bâtiments | 5% de la valeur résiduelle | 4% de la valeur résiduelle |
| Satellites | 40% de la valeur résiduelle | 30% de la valeur résiduelle |
| Panneaux publicitaires extérieurs | 35% de la valeur résiduelle | 20% de la valeur résiduelle |
| Films canadiens portant visa | 100% | 30% de la valeur résiduelle (plus déduction immédiate à concurrence du revenu tiré du film) |
| Biens de services publics | 6% de la valeur résiduelle | 4% de la valeur résiduelle |

[1] Compte tenu de la règle de la demi-année.

de DPA s'appliquent à la valeur résiduelle, ce qui signifie que le pourcentage de déduction permis pour chaque catégorie de biens est calculé pour une année par rapport au solde non amorti de la catégorie à la fin de l'année.

Le système de DPA permet généralement une déduction fiscale un peu plus rapide que la baisse effective de valeur d'un bien dans le temps à cause de l'usure, de la désuétude et de la baisse de productivité. Dans le système actuel, le degré d'amortissement accéléré varie sensiblement selon les biens, créant ainsi des incitations qui peuvent fausser les décisions d'investissement des contribuables. L'ampleur de ces variations a été précisée dans le document d'étude intitulé «*Le régime fiscal des sociétés : Un axe de changement*» publié en mai 1985.

Les changements proposés des taux de DPA ne s'appliqueront qu'aux biens acquis après 1987. Les biens achetés avant 1988 pourront continuer d'être amortis aux taux actuels. Les biens acquis après le 31 décembre 1987 seront placés dans de nouvelles catégories, ou dans des catégories existantes assorties des taux réduits proposés. Pour certains biens, les nouveaux taux seront mis en vigueur progressivement.

**Dispositions de droits acquis**

Les réductions de taux de DPA ne toucheront pas un bien acquis par un contribuable après le 31 décembre 1987 et avant 1990

- en vertu d'une obligation écrite contractée par le contribuable avant le 18 juin 1987,
- qui est un bâtiment, une structure, une installation d'usine ou un autre bien, lorsque le bien était construit par le contribuable ou pour son compte le 18 juin 1987, ou
- qui est une machine ou un équipement constituant une partie fixe et intégrante d'un bien construit par le contribuable ou pour son compte le 18 juin 1987.

Les règles actuelles, qui maintiennent la catégorie prescrite initiale des biens acquis auprès d'une personne ayant un lien de dépendance ou en vertu d'un roulement, se limiteront aux acquisitions de biens avec lien de dépendance après le 17 juin 1987. Des règles analogues ont aussi pour effet de dispenser les biens acquis dans le cas d'un roulement ou d'une personne ayant un lien de dépendance, de l'application de la règle de la demi-année d'amortissement. Pour les acquisitions postérieures au 17 juin 1987, ces règles s'appliqueront uniquement aux opérations avec lien de dépendance.

Des catégories distinctes existent actuellement pour les pipe-lines et les satellites. Un choix permettant de classer des biens dans des catégories distinctes sera possible à l'égard du matériel de terrassement et des panneaux publicitaires extérieurs qui peuvent, dans des cas particuliers, subir une perte de valeur anormale. Ce choix de catégorie distincte signifiera qu'une perte terminale pourra

être réalisée si un bien figurant dans la catégorie particulière est aliéné et si la dépréciation effective dépasse l'amortissement fiscal.

### b) DPA des machines et du matériel de fabrication et de transformation

Le taux d'amortissement linéaire des machines et du matériel de fabrication et de transformation de la catégorie 29 fera place à un taux de 25 pour cent de la valeur résiduelle, sous réserve des règles transitoires décrites plus loin. Des biens de la catégorie 29 tels les chariots élévateurs industriels, les outils portatifs de location et certains matériels informatiques et logiciels seront reclassés dans la catégorie 10, et assujettis à un taux de DPA de 30 pour cent de la valeur résiduelle dans le cas des nouvelles acquisitions.

On propose aussi d'étendre la règle de la demi-année à des outils de fabrication spéciaux – matrices, gabarits, modèles, moules, formes ou pièces coupantes ou formantes d'une machine. D'après cette règle, seule la moitié de la déduction normale est permise au cours de l'année d'acquisition.

Sous réserve des dispositions de droits acquis indiquées précédemment, les nouveaux taux d'amortissement des machines et du matériel de fabrication et de transformation s'appliqueront aux biens acquis après 1987. Ces biens seront placés dans une nouvelle catégorie, qui donnera droit à un amortissement de 25 pour cent de la valeur résiduelle au cours des années se terminant après 1990. Pour l'année 1988, le taux applicable à la nouvelle catégorie sera de 40 pour cent, avec des taux de 35 et de 30 pour cent pour 1989 et 1990, respectivement.

Pour les années d'imposition chevauchant le 1er janvier 1989, le taux applicable à la nouvelle catégorie sera déterminé au prorata, d'après un taux de 40 pour cent pour les jours de l'année qui précèdent 1989 et un taux de 35 pour cent pour les jours de l'année postérieurs à 1988. Un calcul au prorata analogue s'appliquera aux autres années de la période de transition.

Pour les biens de la catégorie 29 qui seront admissibles à la catégorie 10, les acquisitions postérieures à 1987 donneront droit à une transition analogue, avec un taux de 40 pour cent en 1988 et de 35 pour cent en 1989. Des règles analogues de calcul au prorata s'appliqueront également.

Tous les outils de fabrication spéciaux acquis après 1987 et non visés par les mesures de droits acquis seront soumis à la règle de la demi-année.

#### Contexte

Avant 1972, la plupart des biens de la catégorie 29 étaient amortis au taux de 20 pour cent de la valeur résiduelle. Depuis, toutes les machines et tout le matériel servant principalement à la fabrication et à la transformation au Canada ont été affectés à la catégorie 29, donnant droit à un amortissement sur deux ans, sous réserve de la règle de la demi-année instituée en 1981.

Les outils spéciaux de fabrication comme les matrices, les gabarits, les modèles, les moules, les formes ou les pièces coupantes ou formantes d'une machine, font partie de la catégorie 12, qui donne droit à une déduction totale en un an. L'application de la règle de la demi-année à ces biens étendra la déduction sur deux années d'imposition.

### c) DPA du matériel de terrassement, des satellites et des panneaux publicitaires extérieurs

Le taux de DPA applicable aux engins de terrassement de la catégorie 22 (50 pour cent) et aux satellites de la catégorie 30 (40 pour cent) sera ramené à 30 pour cent de la valeur résiduelle. De plus, le taux de 35 pour cent applicable aux panneaux publicitaires extérieurs de la catégorie 11, servant à gagner un revenu locatif, sera éliminé; ces biens seront classés dans la catégorie 8, qui donne droit à un amortissement de 20 pour cent de la valeur résiduelle.

Les contribuables peuvent choisir d'amortir les engins de terrassement et les panneaux publicitaires extérieurs dans des catégories distinctes, de manière que toute dépréciation effective qui dépasse l'amortissement fiscal puisse être déduite à titre de perte finale lorsque le bien est vendu dans une opération sans lien de dépendance, ou abandonné. Ce choix doit être fait dans la déclaration d'impôt correspondant à la première année au cours de laquelle le contribuable est en droit de réclamer une DPA à l'égard du bien.

Ces taux réduits s'appliqueront aux biens acquis après 1987, sauf à ceux qui bénéficient des dispositions de droits acquis. Dans le cas du matériel de terrassement de la catégorie 22, des taux transitoires de 40 et 35 pour cent s'appliqueront au cours des années 1988 à 1989, avec le même mécanisme de calcul au prorata que celui proposé pour le matériel de fabrication de la catégorie 29. Le choix d'une catégorie distincte s'appliquera aux biens acquis après 1987 qui ne sont pas soumis aux dispositions transitoires.

#### Contexte

À l'heure actuelle, le matériel mobile motorisé et destiné à l'excavation, comme les bouteurs (bulldozers), niveleuses et rétrocaveuses, est amortissable au taux de 50 pour cent de la valeur résiduelle. Dans la plupart des cas, ce taux est supérieur à la perte de la valeur économique de ces biens, encore que, tout dépendant de l'usage, la dépréciation effective puisse être très variable. La réduction proposée du taux de DPA de ces biens vise généralement à s'assurer que les taux sont plus conformes à la dépréciation moyenne effectivement observée.

Chaque satellite continuera à être amortissable dans une catégorie distincte. Les satellites sont actuellement amortissables à 40 pour cent de la valeur résiduelle. En général, si un satellite est placé sur l'orbite souhaitée, le taux actuel dépasse celui qui conviendrait à sa durée de vie utile. Le risque d'un mauvais lancement ou d'un défaut de fonctionnement continuera d'être assuré par la possibilité de placer le bien dans une catégorie distincte, de sorte que le contribuable puisse réclamer une

perte finale au cours de l'année où le satellite cesse de fonctionner. D'après la proposition, les satellites seront amortissables au même taux de 30 pour cent que les autres biens de technologie de pointe.

À l'heure actuelle, les panneaux publicitaires extérieurs servant à gagner un revenu locatif sont amortissables au taux de 35 pour cent de la valeur résiduelle. Le rythme de dépréciation réelle de ces biens peut varier selon leur emplacement et d'autres facteurs, mais un taux moyen de 20 pour cent est convenable. Au lieu de prévoir un taux sensiblement accéléré à l'égard de tous ces biens, le choix de classes distinctes pour ces biens accordera un allégement au contribuable lorsqu'il s'attend à ce que la durée de vie utile du bien soit sensiblement inférieure à la moyenne.

#### Choix d'une catégorie distincte

Des catégories distinctes sont déjà prévues à la fois à titre d'allégement (satellites et pipe-lines) et pour permettre la récupération de l'amortissement lorsqu'un bien particulier est vendu (logements locatifs et navires canadiens certifiés). D'après la disposition relative aux catégories distinctes, les coûts des divers biens faisant partie d'une catégorie donnée ne sont pas regroupés dans la même catégorie. Aussi, une perte finale ou une récupération de l'amortissement est-elle prise en compte l'année où le bien fait l'objet de disposition. Dans le système de regroupement général des biens qui s'applique à la plupart des catégories, les pertes terminales ne sont prises en compte que lorsque tous les biens d'une catégorie ont fait l'objet de disposition. Le régime facultatif de catégories distinctes bénéficiera au contribuable dans les cas où l'amortissement fiscal est insuffisant pour un bien particulier, en raison de circonstances spéciales tenant à son emplacement ou à son utilisation.

### d) DPA des biens servant à l'extraction des ressources

On propose de ramener de 30 à 25 pour cent le taux d'amortissement de la valeur résiduelle des biens des catégories 10 et 28 servant à l'extraction des ressources. La déduction supplémentaire existante des dépenses à concurrence du revenu tiré d'une nouvelle mine ou d'une extension importante d'une mine, actuellement permise à la catégorie 28, sera maintenue. De même, la règle de la demi-année ne s'appliquera pas à la déduction supplémentaire. Ainsi, en combinaison avec les autres dispositions fiscales, le revenu d'une mine n'est pas imposable avant que les dépenses de démarrage n'aient été récupérées grâce à la production. Le taux global de DPA applicable aux navires de forage et aux plate-formes de production en mer sera également ramené de 30 à 25 pour cent.

Les coûts des puits de mines et des principales galeries de coulage ou des travaux souterrains du même genre entrepris après la mise en production, seront considérés comme des frais d'aménagement au Canada, donnant droit à un amortissement de 30 pour cent de la valeur résiduelle. Les coûts d'enlèvement du mort-terrain après la mise en production seront considérés comme des dépenses d'exploitation, déductibles immédiatement.

L'abaissement des taux d'amortissement, de 30 à 25 pour cent, s'appliquera aux biens acquis après 1987, sauf à ceux qui bénéficient des dispositions transitoires décrites précédemment. La non-application de la règle de la demi-année à la déduction supplémentaire visera tous les biens acquis après 1987. Le nouveau régime applicable aux puits de mines et aux frais d'enlèvement du mort-terrain s'appliquera aux dépenses engagées après 1987.

**Contexte**

Les biens servant à l'extraction des ressources qui sont classés dans la catégorie 10 comprennent les bâtiments et l'équipement miniers sur place, les biens communautaires, les machines et l'équipement de mines, l'équipement ferroviaire utilisé dans les mines, le matériel des puits de gaz ou de pétrole, les articles servant à la détection du pétrole, du gaz ou des minéraux et l'équipement servant au traitement du brut lourd. Cette catégorie de biens est amortissable à 30 pour cent de la valeur résiduelle.

La catégorie 28 comprend les biens servant à l'extraction des ressources qui ont été acquis pour une nouvelle mine, une extension importante d'une mine existante ou un projet de sables bitumineux. Ces biens peuvent être amortis au taux de 30 pour cent de la valeur résiduelle ou à concurrence du revenu tiré de la mine dans l'année, le montant plus élevé étant retenu.

Les puits de mines et les galeries principales de coulage construits après la mise en production d'une mine ont généralement une valeur durable, mais peuvent être amortis à 100 pour cent. À titre de frais d'aménagement au Canada (FAC), ces dépenses seront déductibles à un taux analogue à celui des autres dépenses en immobilisations engagées après le démarrage dans le secteur des ressources. Cependant, la valeur actuelle de la déduction sera maintenue puisque les FAC sont déduits directement du revenu imposable, tandis que la DPA réduit la valeur de la déduction de 25 pour cent relative aux ressources.

Les frais d'enlèvement du mort-terrain resteront déductibles immédiatement, mais le fait de les considérer comme des dépenses d'exploitation plutôt que comme des biens amortissables évitera que des entreprises non imposables ne reportent indéfiniment ces déductions.

**e) DPA des immeubles et biens de services publics**

Les taux de DPA applicables aux bâtiments de la catégorie 3 et aux biens des services publics de la catégorie 2 seront ramenés à 4 pour cent de la valeur résiduelle, comparativement à des taux actuels de 5 et de 6 pour cent respectivement. Sous réserve des dispositions transitoires mentionnées précédemment, les nouveaux taux de DPA s'appliqueront aux acquisitions postérieures à 1987. Cependant, les additions et les modifications faites après 1987 à un immeuble admissible au taux de 5 pour cent bénéficieront du même taux à concurrence du moindre de $500,000 et de 25 pour cent du coût en capital du bâtiment, au

31 décembre 1987 ou à la date d'achèvement de sa construction, la dernière de ces dates étant retenue.

**Contexte**

À l'heure actuelle, les bâtiments sont généralement amortis au taux de 5 pour cent de la valeur résiduelle. La dépréciation des bâtiments indiquée par les sociétés dans leurs états financiers est bien souvent sensiblement inférieure à l'amortissement fiscal actuellement permis.

Les biens des services publics sont amortissables au taux de 6 pour cent de la valeur résiduelle. Ils comprennent le matériel de production et de distribution de l'électricité, l'équipement de production et de distribution de gaz, les usines de distribution de l'eau et de la chaleur ainsi que les pipe-lines.

À l'heure actuelle, la DPA de ces biens dépasse l'amortissement comptable utilisé par la plupart des entreprises. Cette différence est l'un des divers facteurs qui servent à réduire l'imposition du secteur de l'immobilier et des services publics de sorte qu'un certain nombre d'entreprises rentables de ces secteurs ne paient guère ou pas du tout d'impôt. Le taux réduit de DPA proposé pour ces biens sera plus conforme à leur dépréciation réelle et contribuera à l'élargissement de l'assiette de l'impôt.

### f) Règle de mise en service

Une règle de «mise en service» s'appliquera pour déterminer l'année au cours de laquelle la déduction pour amortissement (DPA) et les crédits d'impôt à l'investissement peuvent commencer à être réclamés. Ainsi, les contribuables ne pourront commencer à déduire la DPA, et aucun crédit d'impôt à l'investissement ne sera acquis, avant l'année de mise en service d'un bien ou l'année au cours de laquelle la construction d'un bien par le contribuable ou pour son compte est achevée (et le bien est donc prêt à servir), la première des dates étant retenue. Aux fins de cette règle, les bâtiments inachevés seront considérés comme mis en service l'année où la totalité ou la quasi-totalité du bâtiment est utilisée aux fins prévues.

Le coût d'une rénovation importante d'un bâtiment ne sera pas ajouté à son coût en capital avant l'année d'achèvement de la rénovation ou l'année au cours de laquelle la quasi-totalité du bâtiment est utilisée aux fins pour lesquelles il a été rénové, la première des dates étant retenue. La DPA pourra être réclamée pendant les travaux de rénovation à l'égard du coût du bâtiment, sans inclusion des frais de rénovation.

La règle de mise en service s'appliquera aux biens acquis et aux frais de rénovation engagés après 1989. La règle de la demi-année sera maintenue, mais elle s'appliquera après 1989 à l'exercice au cours duquel un bien sera mis en service.

Cette règle, qui assurera une meilleure concordance des revenus et des dépenses, est conforme aux règles comptables d'amortissement des états financiers. Elle est également conforme aux règles d'amortissement fiscal de la plupart des pays industriels. Les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Australie, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande entre autres pays, appliquent des règles similaires.

**Contexte**

Actuellement, l'amortissement fiscal commence l'année où un bien est «acquis» par le contribuable. Dans nombre de cas, les règles actuelles permettent de déduire les dépenses bien avant la réalisation des revenus correspondants. Ce manque de concordance des revenus et des dépenses est amplifié lorsque les biens ne sont pas mis en service pendant une longue période – ce qui peut arriver par exemple lorsque du matériel est acheté et gardé en stock, quand des biens sont considérés comme acquis bien avant la date de livraison ou que leur construction prend du temps et que les contribuables commencent à amortir le bien en fonction des dépenses ou des factures provisoires. Les règles permettent aussi d'amortir le bien avant qu'il ne commence à perdre de sa valeur à cause de l'usure entraînée par son utilisation.

La règle de la demi-année, qui limite à la moitié de la somme normale l'amortissement fiscal pouvant être déduit l'année d'acquisition, s'applique maintenant à la plupart des biens. Cette règle suppose que ces biens sont acquis au milieu d'un exercice. Elle évite la complexité d'une règle qui calculerait la déduction au prorata en fonction de la date exacte de l'acquisition du bien.

## 5. Modifications d'autres mesures incitatives

### a) CII: taux

Les taux des crédits d'impôt à l'investissement (CII) sont réduits parallèlement aux taux d'imposition des sociétés. Cela maintiendra l'incitation relative à investir dans les régions et les activités visées. On propose de ramener le taux de crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique de 20 à 15 pour cent, le crédit d'impôt spécial à l'investissement dans le secteur de la fabrication et de la transformation dans des régions désignées à faible croissance de 40 à 30 pour cent et le crédit d'impôt à l'investissement au Cap-Breton de 60 à 45 pour cent.

Les changements proposés s'appliqueront aux biens acquis après 1988.

**Contexte**

Le crédit d'impôt à l'investissement a été instauré en 1975 au taux de 5 pour cent à titre de mesure temporaire visant à stimuler les investissements dans les secteurs de la fabrication, des ressources naturelles, de l'agriculture et de la pêche. Depuis, il a été étendu à d'autres activités et rajusté dans certaines régions désignées. Le budget de 1986 annonçait une élimination progressive du CII général (y compris le crédit applicable au matériel de transport et de construction) d'ici 1989.

Les crédits d'impôt à l'investissement diminuent directement l'impôt fédéral payable sur le revenu. Ils sont acquis sur les biens et les dépenses admissibles, à des taux qui varient selon la région ainsi que le genre d'investissement ou de dépense. Le coût des biens amortissables, aux fins de la DPA ou de la déduction pouvant être réclamée au titre d'une dépense admissible, est réduit du crédit demandé. Les crédits inutilisés acquis pendant une année peuvent être déduits de l'impôt fédéral payable au cours des sept années suivantes (10 ans dans le cas du crédit d'impôt à l'investissement au Cap-Breton) ou des trois années précédentes.

Le taux du CII dans la région de l'Atlantique est de 20 pour cent pour les biens admissibles utilisés dans la fabrication, l'exploitation minière, l'exploitation pétrolière et gazière, l'agriculture, l'industrie forestière et la pêche dans la région de l'Atlantique, y compris la Gaspésie et les régions extracôtières.

Dans les régions à faible croissance, un CII spécial de 40 pour cent est offert pour des bâtiments, des machines et du matériel prescrits qui servent à la fabrication et à la transformation, à l'exclusion des activités de transformation initiale dans les industries d'exploitation des ressources naturelles.

Un CII de 60 pour cent s'applique aux biens acquis après le 23 mai 1985 et avant 1993 afin de servir au Cap-Breton dans un projet approuvé par le ministre de l'Expansion industrielle régionale avant le 1er juillet 1988.

En raison des propositions de la réforme fiscale et des mesures annoncées dans le budget de 1986, les taux du crédit d'impôt à l'investissement seront tels qu'illustrés au tableau qui suit:

**Taux proposés du crédit d'impôt à l'investissement, 1987-1989**

| | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|---|---|---|
| | (en pourcentage de l'investissement admissible) | | |
| Taux actuel de 5 pour cent[1] | 5 | 3 | 0 |
| Taux actuel de 7 pour cent[1] | 7 | 3 | 0 |
| Taux spécial pour fabrication dans des régions désignées | 40 | 40 | 30 |
| Recherche et développement | Taux actuels de 20, 30 et 35 inchangés selon emplacement et taille de l'entreprise | | |
| Région de l'Atlantique | 20 | 20 | 15 |
| Cap-Breton | 60 | 60 | 45 |
| Exploration très coûteuse | Taux de 25 pour cent inchangé | | |

[1] Le budget de février 1986 proposait l'élimination graduelle des taux généraux de crédit d'impôt à l'investissement, ainsi qu'il est exposé ici.

Le maintien du CII dans la région de l'Atlantique, du CII au Cap-Breton et du CII spécial en faveur de certaines régions souligne la volonté du gouvernement de soutenir le développement économique régional au Canada.

La valeur nette du CII sera généralement préservée par les nouveaux taux lorsqu'on tiendra également compte des changements apportés à la déduction pour amortissement et aux taux statutaires d'imposition. Cela est dû au fait que la valeur nette du crédit tient compte non seulement du taux d'imposition des contribuables, mais aussi de la diminution de valeur de la DPA pouvant être réclamée après le crédit.

La valeur nette actuelle du CII de 20 pour cent, pour une entreprise de fabrication, est de 11.8 pour cent au taux statutaire actuel d'environ 45 pour cent, compte tenu de l'amortissement existant sur trois ans pour les machines et le matériel. La valeur nette du crédit d'impôt à l'investissement de 15 pour cent, au nouveau taux réduit d'imposition et au taux d'amortissement moins élevé, serait d'environ 10.9 pour cent. De plus, étant donné la réduction des taux statutaires d'imposition, le crédit proposé neutralisera l'impôt fédéral sur à peu près le même montant de bénéfices qu'à l'heure actuelle.

**Valeur nette du crédit d'impôt à l'investissement sur $100 d'investissement manufacturier, actuelle et proposée**

| | Valeur actuelle | Valeur proposée |
|---|---|---|
| Investissement | $ 100 | $ 100 |
| Crédit d'impôt à l'investissement | 20 | 15 |
| Valeur actuelle de la réduction de DPA | 18.2 | 10.7 |
| Valeur fiscale de la réduction de DPA (Réduction de DPA par taux d'imposition) | 8.2 | 4.1 |
| Valeur nette du CII | 11.8 | 10.9 |

*Remarque:* On suppose que le taux combiné d'impôt fédéral-provincial est de 45 pour cent à l'heure actuelle et de 38 pour cent après la réforme fiscale. La valeur actuelle de la DPA réduite est calculée au moyen d'un taux d'actualisation de 10 pour cent et tient compte de la proposition de la réforme fiscale de modifier le moment auquel les CII réduisent la DPA.

**b) CII: limitation des demandes annuelles**

Dans le cadre de la réduction des concessions fiscales et de l'effort visant à faire payer de l'impôt à un plus grand nombre de sociétés rentables, il est proposé de limiter le montant du crédit d'impôt à l'investissement (CII) (y compris le crédit pour la R&D et l'exploitation coûteuse) qui peut servir à réduire l'impôt fédéral autrement payable. La limitation s'appliquera tant au report d'un CII existant

qu'à un nouveau CII acquis. En général, on propose de permettre que seulement la moitié de l'impôt fédéral payable au cours d'une année d'imposition soit compensée par le CII. Cependant, une règle spéciale permettra une déduction entière à l'égard de l'impôt fédéral dans le cas des sociétés privées sous contrôle canadien sur leur revenu d'entreprise admissible à la déduction pour petite entreprise. Ainsi, pour une société privée sous contrôle canadien, la limite sera pour une année de 12 pour cent de son revenu admissible à la déduction pour petite entreprise, plus la moitié des impôts fédéraux payables sur les autres revenus.

Dans le cas des particuliers et des entreprises non constituées en sociétés, le crédit annuel maximal sera de $24,000, plus la moitié de l'impôt fédéral payable au-dessus de $24,000. Ce montant correspond aux $24,000 de crédit offert aux petites sociétés exploitant une petite entreprise sur la première tranche de $200,000 de revenu d'entreprise.

De plus, la règle voulant que le coût en capital d'un bien amortissable soit réduit lorsqu'un CII est demandé à son égard sera modifiée de manière à limiter la réduction au CII réclamé au cours des années d'imposition précédentes.

Pour le CII acquis après le 19 avril 1983, la partie non réclamée des crédits acquis donnera maintenant droit à un report sur 10 ans. Cette extension de la période de report actuel sur sept ans accroît la possibilité de réclamer des crédits d'impôt qui ne faisaient l'objet auparavant d'aucune restriction quant aux montants déduits.

La proposition de limiter le CII pouvant être réclamé annuellement à la moitié de l'impôt fédéral payable s'appliquera aux années d'imposition se terminant après 1987. Un calcul au prorata permettra aux sociétés dont l'année d'imposition chevauche le 1er janvier 1988 d'appliquer entièrement le CII à la partie de l'impôt fédéral qui serait autrement payable à l'égard de la période antérieure au 1er janvier 1988. La proposition de réduire le coût en capital des biens amortissables uniquement du CII réclamé les années précédentes s'appliquera aux années d'imposition se terminant après 1987.

### c) CII: modifications des dispositions de remboursement

Les CII qui ne sont pas utilisés au cours de l'année d'imposition où ils sont acquis sont à l'heure actuelle partiellement remboursables. On prévoyait généralement que les dispositions prévoyant le remboursement prendraient fin à l'égard des biens admissibles acquis ou des dépenses faites après 1988.

La possibilité de remboursement des CII acquis par les grandes entreprises prendra généralement fin à l'égard des biens acquis ou des dépenses faites après 1987, soit un an plus tôt que prévu auparavant. Le CII relatif à l'exploration à coût élevé prendra fin, pour les grandes entreprises, au cours de toute année d'imposition commençant après 1987.

Dans le cas des petites sociétés et des particuliers, la possibilité de remboursement sera prolongée indéfiniment au taux actuel de 40 pour cent du CII qui ne peut être

utilisé au cours de son année d'acquisition. Aucun changement ne sera apporté aux règles qui permettent de rembourser en totalité la partie inutilisée du CII de 35 pour cent acquis sur la première tranche de $2 millions de dépenses de R&D de nature courante faites par une petite société de R&D.

**Contexte**

Avant 1983, les premiers $15,000 de CII pouvaient être réclamés en totalité, les demandes supplémentaires étant limitées à la moitié de l'impôt fédéral payable par le contribuable au-dessus de $15,000. Dans le cas des CII acquis après le 19 avril 1983, aucune restriction ne limite actuellement le montant pouvant être utilisé pour réduire l'impôt fédéral sur le revenu autrement payable. Si un CII suffisant est disponible, une société peut maintenant éliminer entièrement son impôt fédéral.

La proposition de limiter le CII pouvant être réclamé évitera que les grandes sociétés ne puissent éliminer entièrement leur impôt fédéral grâce aux CII dont elles peuvent se prévaloir, ce qui accroîtra le nombre d'entreprises rentables payant des impôts.

À l'heure actuelle, le coût en capital d'un bien amortissable doit être réduit au cours de l'année où un CII correspondant est réclamé. Cela peut entraîner un calcul en cercle fermé, puisque l'amortissement réduit entraîne une augmentation de l'impôt à payer et des possibilités accrues de crédits d'impôt. Pour régler ce problème, on propose que la réduction du coût en capital qui résulte de l'application du CII soit limitée au crédit d'impôt à l'investissement réclamé au cours d'une année d'imposition antérieure.

La partie du CII remboursable non utilisée qui est acquis au cours d'une année d'imposition est actuellement de 40 pour cent dans le cas des particuliers et des petites sociétés et de 20 pour cent pour les grandes sociétés. Pour les petites sociétés, le CII de 35 pour cent, à concurrence de $2 millions de dépenses courantes de R&D, est entièrement remboursable. Le taux de remboursement, pour le CII du Cap-Breton et l'exploration très coûteuse, est de 40 pour cent pour tous les contribuables. La proposition visant à mettre fin un an plus tôt que prévu aux dispositions de remboursement pour les grandes entreprises s'inscrit dans le cadre de la volonté d'élargir l'assiette des impôts dans la réforme fiscale. La prolongation indéterminée du remboursement du CII pour les petites sociétés et les particuliers bénéficiera tout particulièrement à ces entreprises pendant leur phase de démarrage.

**d) Déduction pour épuisement gagné**

Dans le cas de certaines dépenses d'exploration et d'aménagement engagées dans les industries minière et pétrolière, les contribuables peuvent actuellement obtenir une déduction pour épuisement gagné qui, jointe à d'autres déductions existantes, permet de déduire plus que les sommes effectivement dépensées.

La déduction pour épuisement gagné doit être éliminée progressivement, en ramenant le taux d'acquisition de 33 1/3 à 16 2/3 pour cent des dépenses admissibles engagées après le 30 juin 1988 et en éliminant la possibilité de gagner de l'épuisement sur les dépenses faites après le 30 juin 1989. Les dépenses admissibles engagées avant juillet 1988 continueront de gagner un épuisement de 33 1/3 pour cent et la proposition ne limitera pas la possibilité de réclamer les montants inutilisés d'épuisement gagné avant juillet 1989.

Les dispositions existantes qui prévoient la récupération de l'épuisement gagné par un contribuable lors de la disposition de l'avoir minier correspondant seront éliminées graduellement de la même façon après le 30 juin 1988.

On propose aussi que le programme d'encouragement à l'exploration et à l'aménagement au Canada, institué afin d'apporter une aide temporaire à l'exploration et à l'aménagement dans l'industrie pétrolière, soit éliminé graduellement pendant à peu près la même période que l'épuisement gagné.

**Contexte**

D'après la loi actuelle, la déduction pour épuisement est acquise au taux de 33⅓ pour cent des dépenses admissibles d'exploration et d'aménagement dans les secteurs pétrolier et minier. La déduction peut être appliquée par le contribuable dans le calcul de son revenu, à certaines restrictions près. Les dépenses admissibles comprennent:

- les dépenses d'exploration minière (dépenses «initiales»);
- les dépenses d'aménagement préalables à la mise en production et le coût du matériel nécessaire à la transformation d'une ressource minérale;
- les dépenses d'exploration et d'aménagement des sables pétrolifères et le coût de l'équipement connexe;
- les dépenses d'exploration et d'aménagement pour la récupération assistée du pétrole ainsi que le coût de l'équipement connexe; et
- le coût des installations de valorisation du brut lourd.

À l'exception de l'épuisement gagné sur les dépenses réelles d'exploration, une déduction au titre de l'épuisement gagné d'un contribuable au cours d'une année ne peut dépasser 25 pour cent des bénéfices tirés des ressources par le contribuable pendant l'année. L'épuisement gagné sur les dépenses réelles d'exploration peut être déduit à concurrence de 25 pour cent du revenu tiré de n'importe quelle source par le contribuable.

Malgré la proposition visant à mettre fin à l'épuisement gagné, le régime fiscal continuera de tenir compte du caractère non renouvelable des ressources naturelles grâce aux déductions accélérées des dépenses d'exploration et d'aménagement dans l'industrie minière et les secteurs pétrolier et gazier. De plus, les investisseurs qui achètent des actions accréditives continueront d'avoir accès aux déductions de

100 pour cent qui sont offertes pour les dépenses d'exploration minière et d'aménagement préalable à la production, et les dépenses d'exploration pétrolière et gazière, ainsi que pour les frais d'aménagement au Canada et les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz.

### e) Actions accréditives et sociétés de personnes – règles sur la fraction «à risque» des dépenses relatives aux ressources

#### Vue d'ensemble

Les mécanismes relatifs aux actions accréditives et aux sociétés en commandite seront retenus dans le cadre de la réforme fiscale. Toutefois, on propose des modifications portant à la fois sur les actions accréditives et les dépenses relatives aux ressources engagées par les sociétés en commandite et certaines autres sociétés de personnes. Les mécanismes d'actions accréditives permettent aux actionnaires de sociétés d'exploitation des ressources de déduire les dépenses relatives aux ressources (comme des frais d'exploration au Canada) engagées par la société et cédées par celle-ci aux actionnaires. De même, les déductions relatives aux dépenses engagées par une société de personnes au titre des ressources peuvent être transmises aux associés. Ces mécanismes permettent aux investisseurs d'utiliser les dépenses relatives aux ressources pour protéger d'autres revenus de l'impôt.

#### Actions accréditives

On propose de limiter les genres d'actions admissibles à titre d'actions accréditives en élargissant la définition des «actions prescrites» qui ne donnent pas droit au régime accréditif. D'après la nouvelle définition, ne pourront être considérées comme actions accréditives les actions donnant droit à un paiement, à un remboursement, à un prêt ou à un dividende, ou à un droit de rachat au gré du détenteur ou de conversion. Cela comprend le droit de disposer des actions contre des actions d'une autre société qui comportent un droit de paiement, de remboursement, de prêt ou de dividende ou sont convertibles ou rachetables au gré du détenteur (autres que des actions d'une société de fonds mutuels qui sont rachetables au gré du détenteur moyennant une juste valeur marchande au moment du rachat). Une action ne constituera pas une action prescrite uniquement à cause d'un accord conclu entre le premier détenteur de l'action et une autre personne, en vue de la vente de cette action à sa juste valeur marchande au moment de la vente.

On propose également que les dépenses d'exploration pétrolière et gazière engagées dans les 60 jours suivant la fin de 1987 et des années civiles suivantes dans le cadre d'un mécanisme d'actions accréditives soient considérées comme si elles avaient été engagées le dernier jour de l'année civile précédente.

**Sociétés en commandite**

On propose que les règles sur la fraction «à risque» qui s'appliquent actuellement aux sociétés en commandite et à certaines autres sociétés de personnes soient étendues aux dépenses relatives aux ressources engagées par une société de personnes. Cette proposition limitera la part d'un associé dans les dépenses relatives aux ressources subies par une société à la fraction «à risque» de l'investissement de l'associé.

La nouvelle définition d'une «action visée par règlement» s'appliquera aux actions émises après le 17 juin 1987, à l'exception des actions émises avant avril 1988

a) en vertu d'un accord écrit conclu avant le 18 juin 1987;

b) conformément à un prospectus, un prospectus préliminaire, à une déclaration d'enregistrement ou à un protocole d'offre produit avant le 18 juin 1987 auprès d'un organisme public au Canada lorsque la production du document était exigée par la loi avant que les actions puissent commencer à être négociées; ou

c) à une société de personnes lorsque tous les intérêts dans la société ont été émis conformément à un prospectus, à un prospectus préliminaire, à une déclaration d'enregistrement ou à un protocole d'offre produit avant le 18 juin 1987 auprès d'un organisme public, si la production du document était exigée par la loi avant que les intérêts dans la société puissent commencer à être négociés et si les actions ont été acquises conformément aux termes du document.

La définition actuelle des actions visées par règlement s'appliquera aux actions bénéficiant des dispositions transitoires émises après février 1986.

La proposition de considérer que les dépenses d'exploration pétrolière et gazière engagées dans les 60 jours suivant la fin d'une année civile comme si elles avait été faites le dernier jour de l'année civile précédente s'appliquera aux dépenses effectuées après le 31 décembre 1987.

L'extension des «règles sur la fraction à risque» aux dépenses relatives aux ressources s'appliquera aux dépenses de ce genre qui sont engagées par une société de personnes après le 17 juin 1987, sauf lorsque la société exploitait une entreprise à cette date. Cette exception ne sera plus valable s'il y a un apport appréciable de capital à la société ou de nouveaux emprunts appréciables de cette dernière après le 17 juin 1987.

**Contexte**

Les dispositions actuelles sur les actions accréditives permettent à une société exploitant une entreprise principale de céder ses dépenses relatives aux ressources à ses actionnaires. Les dépenses cédées sont considérées comme si elles avaient été engagées par les actionnaires.

Certaines «actions visées par règlement» ne sont pas admissibles comme actions accréditives. Ces actions, définies dans le Règlement de l'impôt sur le revenu, comprennent les actions comportant une garantie ou un droit de conversion ou de rachat au gré du détenteur qui peut être exercé dans les cinq années de la date d'émission.

À l'heure actuelle, aux fins de l'impôt, les dépenses réelles d'exploration minière engagées après 1985 dans le cadre d'un mécanisme d'actions accréditives, dans les 60 jours suivant la fin d'une année civile, sont considérées comme effectuées au cours du dernier jour de cette année. Cependant, les dépenses d'exploration pétrolière et gazière ne sont pas soumises à ce régime particulier; la mesure proposée éliminera cette différence.

Les dépenses relatives aux ressources engagées par un société ne sont pas déduites au niveau de cette dernière, mais elles sont transmises aux associés et déductibles par ces derniers.

Les règles actuelles sur la fraction «à risque», pour les sociétés en commandite et certaines autres sociétés de personnes, ont été instaurées dans le budget de février 1986. Ces règles limitent les crédits d'impôt à l'investissement et les pertes d'entreprise dont jouissent les commanditaires ou assimilés à la fraction «à risque» de l'investissement. Ces règles ne s'appliquent pas aux dépenses relatives aux ressources engagées par ces sociétés.

Les modifications proposées de la définition des actions visées par règlement et des règles sur la fraction «à risque» sont complémentaires. La nouvelle définition exclura par exemple les actions accréditives lorsque le détenteur reçoit une option de vente à un prix préétabli. On s'assurera ainsi que l'investisseur acquiert des actions véritables pour lesquelles il court un risque dans le cadre du mécanisme d'actions accréditives. L'effet est le même que lorsqu'on applique les règles sur la fraction «à risque» aux dépenses relatives aux ressources effectuées par les sociétés en commandite et certaines autres sociétés de personnes.

### f) Biens en immobilisations admissibles

La loi prévoit des règles particulières à l'égard de dépenses d'entreprise qui ne sont ni entièrement déductibles, car elles ont un caractère d'immobilisations, ni admissibles à la déduction pour amortissement. Ces dépenses au titre des «biens en immobilisations admissibles» comprennent l'achalandage, certaines listes de clients, marques de commerces et contingents. La moitié du coût des biens en immobilisations admissibles est ajoutée à un ensemble particulier, et 10 pour cent peuvent être déduits de la valeur résiduelle chaque année.

On propose de porter de la moitié aux trois quarts la proportion d'une dépense en immobilisations admissible qui est ajoutée à l'ensemble cumulatif des biens de ce genre. La partie du produit de la disposition d'un bien en immobilisations admissible qui doit être déduite dans le calcul de l'ensemble sera elle aussi portée aux trois quarts. Le solde actuel de l'ensemble des biens en immobilisations

admissibles d'un contribuable sera augmenté de moitié. Ces propositions sont généralement conformes à la hausse projetée de la partie d'un gain en capital qui doit être incluse dans le revenu d'un contribuable.

Le taux d'amortissement des dépenses en immobilisations admissibles sera ramené à 7 pour cent de la valeur résiduelle. Cette diminution de taux maintient en général le montant de la déduction annuelle.

Pour les dispositions postérieures au 17 juin 1987, le contribuable devra également déduire, dans le calcul du solde de l'ensemble cumulatif des biens en immobilisations admissibles, la proportion applicable du produit de la disposition de biens de ce genre au moment de la disposition, plutôt qu'au moment auquel le prix d'achat doit être versé par l'acheteur.

La majoration, de 50 à 75 pour cent, du coût ajouté aux biens en immobilisations admissibles cumulatifs et du produit qui leur est soustrait, ainsi que la réduction du taux d'amortissement s'appliqueront aux exercices commençant après le 30 juin 1988 dans le cas des corporations et après 1987 dans le cas des particuliers et des sociétés.

Dans le cas des ensembles existants de biens en immobilisations admissibles, la valeur d'ouverture des montants cumulatifs d'immobilisations admissibles (MCIA) pour le premier exercice commençant après le 30 juin 1988 sera majorée de moitié. Pour les particuliers, le rajustement sera effectué au début du premier exercice commençant après 1987.

D'après les règles actuelles, la moitié d'une dépense au titre de biens en immobilisations admissibles est ajoutée au MCIA, et la moitié du produit de la disposition en est déduit. Le solde de l'ensemble est amorti au taux de 10 pour cent de la valeur résiduelle. Lorsque le solde est négatif à la fin d'un exercice du contribuable, ce solde négatif doit être inclus dans le revenu du contribuable.

La politique qui expliquait le traitement appliqué au produit de la disposition d'un bien en immobilisations admissible était que ce produit devait être déduit dans le calcul du MCIA d'un contribuable au moment de la disposition, parce qu'il représente en grande partie la récupération d'un amortissement déduit auparavant. Cependant, une décision du tribunal a en fait permis aux contribuables de différer la prise en compte de sommes non recevables avant une année ultérieure. Ce changement est conforme au traitement de la récupération de l'amortissement.

### g) Bâtiments visés dans des demandes de crédit d'impôt à la R&D

On propose d'exclure les dépenses consacrées aux bâtiments des avantages fiscaux consentis en faveur de la recherche scientifique et du développement expérimental (R&D) – le crédit d'impôt à l'investissement de 20 pour cent et la déduction de 100 pour cent. Les mesures incitatives prévues en faveur des autres biens en immobilisations comme les machines, l'équipement et les structures (par exemple une soufflerie ou un prototype de production expérimentale d'énergie éolienne ou

hydro-électrique) servant à la R&D seront maintenues. De plus, les loyers payés sur les bâtiments ne donneront pas droit au crédit d'impôt à la R&D.

Cette proposition s'appliquera aux bâtiments acquis après 1987, sauf à un bâtiment acquis après 1987 et avant 1990

- en vertu d'une obligation écrite contractée par l'acheteur avant le 18 juin 1987; ou
- dont la construction a été commencée par le contribuable ou pour son compte avant le 18 juin 1987.

Les dépenses de loyers et de baux engagées après 1987 à l'égard d'un bâtiment ne donneront pas droit au crédit à la R&D, à moins d'être effectuées en vertu d'un bail conclu par le contribuable conformément à un accord écrit passé avant le 18 juin 1987. Cette exception ne s'appliquera pas aux dépenses faites aux termes du renouvellement ou d'une prolongation de bail après le 17 juin 1987.

À l'heure actuelle, les contribuables peuvent déduire les dépenses admissibles de R&D, courantes ou en capital. Les dépenses en capital de R&D comprennent le coût des bâtiments, des structures, des machines et du matériel. Les dépenses courantes et en capital de R&D donnent aussi droit au crédit d'impôt à la R&D de 20 pour cent, tandis qu'un taux de 30 pour cent s'applique aux dépenses de R&D effectuées dans les provinces de l'Atlantique et en Gaspésie. Un taux de 35 pour cent s'applique à la première tranche de $2 millions de dépenses courantes et en capital de R&D effectuées dans une année d'imposition par une petite société, et les taux de 20 et de 30 pour cent s'appliquent aux dépenses de R&D dépassant ce montant. Le crédit d'impôt de 35 pour cent au titre des dépenses courantes de R&D est entièrement remboursable si la société ne peut l'utiliser au cours de l'année où il est acquis.

Le fait de refuser ces encouragements fiscaux dans le cas du coût des bâtiments servant à la R&D rendra le régime fiscal de ces derniers plus conforme à ce qu'il est dans d'autres pays industrialisés. Malgré ces changements, le Canada continuera d'offrir l'un des ensembles les plus avantageux d'avantages fiscaux à la R&D parmi les grands pays industrialisés. Par exemple, le crédit d'impôt à l'investissement à la R&D supplémentaire de 20 pour cent aux États-Unis ne s'applique qu'aux dépenses courantes de R&D. De plus, au Canada, le crédit d'impôt à la R&D s'applique à toutes les dépenses, plutôt qu'aux dépenses dépassant un niveau de base.

## 6. Dépenses d'entreprise

### Vue d'ensemble

Les dépenses d'entreprise sont engagées dans le but de gagner un revenu. Le principe comptable de «concordance» veut que les dépenses correspondant à des genres particuliers de revenus «concordent» avec ces derniers, c'est-à-dire, soient déduites au cours de la période où les revenus correspondants sont comptabilisés.

Souvent, ce principe de concordance oblige à capitaliser les dépenses et à les amortir selon la durée de vie productive du bien.

Les règles fiscales ne sont pas toujours conformes à ce principe de concordance. Dans certains cas, elles permettent de déduire immédiatement des dépenses ayant la nature d'une immobilisation. Dans d'autres cas, elles permettent de déduire les dépenses avant que les revenus correspondants ne soient produits. Cela permet un report appréciable de l'impôt.

On propose de réduire l'écart de concordance entre les revenus et les dépenses dans plusieurs cas où l'on observe actuellement des divergences appréciables entre les règles comptables et fiscales – dans le cas des déductions actuellement permises au titre des intérêts sur les terrains vacants et les «coûts accessoires» de promotion immobilière, ainsi que la déduction des dépenses d'émission de valeurs mobilières. Les changements proposés sont conformes aux objectifs de l'élargissement de l'assiette des impôts, permettent de s'assurer que plus de sociétés rentables paient des impôts et rapprochent le régime fiscal des principes comptables.

### a) Intérêt et autres coûts

On propose que les règles exigeant que certains frais de financement relatifs à des terrains vacants soient capitalisés plutôt que déduits, soient étendues aux frais de financement relatifs aux terrains vacants appartenant à une société de personnes ou personne exploitant une entreprise de vente ou de mise en valeur foncière et aux terrains vacants qui sont détenus, mais non utilisés, dans le cadre d'une entreprise. Il est également proposé que les règles obligeant les contribuables à capitaliser les «frais accessoires» pendant la période de construction soient étendues aux sociétés de promotion foncière.

Les nouvelles règles s'appliqueront aux frais de financement des terrains vacants et aux frais accessoires de la période de construction qui sont engagés après le 31 décembre 1987. Cependant, au cours d'une période de transition, on ne soumettra qu'une partie des frais en question à l'exigence de capitalisation. La proportion des frais assujettie à ces nouvelles règles augmentera sur une période de cinq ans, de sorte que pour l'année civile 1988, 20 pour cent des frais considérés devront être capitalisés, 40 pour cent en 1989, 60 pour cent en 1990, 80 pour cent en 1991 et 100 pour cent après 1991. Ces pourcentages seront rajustés au prorata pour les exercises financiers chevauchant une fin d'année civile.

#### Contexte

À l'heure actuelle, les contribuables qui détiennent des terrains vacants ne peuvent réclamer de déductions fiscales au titre des intérêts et des impôts fonciers, appelés «frais financiers», dans la mesure où ces dépenses sont supérieures aux revenus tirés du terrain. Cette règle ne s'applique pas aux terrains utilisés et détenus dans le cadre d'une entreprise ni aux contribuables dont l'entreprise consiste à vendre ou à mettre en valeur des terrains. On propose d'éliminer l'exemption à cet égard

ainsi qu'à l'égard des terrains détenus mais non utilisés dans le cadre d'une entreprise. Les contribuables continueront d'avoir droit à la déduction actuelle au titre des frais financiers relatifs à un terrain autre qu'un inventaire de terrains utilisé dans une entreprise.

En outre, d'après la loi actuelle, les sociétés exploitant une entreprise principale (SEEP) ne sont pas assujetties aux règles exigeant l'inclusion des «coûts accessoires», intérêt compris, au coût en capital des immeubles en construction, en rénovation ou en modification, ainsi que du terrain connexe. On propose d'éliminer également cette exception en faveur des SEEP.

Un contribuable qui possède des terrains vacants utilisés ou détenus dans le cadre d'une entreprise qu'il exploite, y compris une entreprise comportant la revente ou la mise en valeur de terrains, peut déduire les frais d'intérêt et les impôts fonciers correspondants, à mesure qu'ils sont engagés. De même, une SEEP ou une société de SEEP peut déduire immédiatement les coûts accessoires de la période de construction.

Les frais financiers relatifs aux terrains inutilisés et les frais accessoires de la période de construction sont engagés afin de gagner des revenus futurs. Dans la mesure où ces frais échappent aux exigences actuelles de capitalisation, ces dépenses et les revenus correspondants ne concordent pas, pour une bonne part.

La nature des immeubles est telle qu'ils peuvent être financés en grande partie par emprunts. De plus, les terrains vacants sont souvent détenus pendant plusieurs années avant d'être vendus, et les projets immobiliers peuvent comporter de longues périodes de construction. Aussi les frais financiers relatifs aux terrains inutilisés et les coûts accessoires imputables à la construction de bâtiments représentent souvent une proportion appréciable du coût des biens, tandis que les revenus correspondants ne sont gagnés que plusieurs années après. Ce manque de concordance des revenus et des dépenses a pour effet de protéger d'autres revenus de l'impôt grâce à ces coûts.

**b) Dépenses d'émission de titres**

Les dépenses d'émission ou de vente d'actions, d'unités de fiducies, d'intérêts dans des sociétés ou les frais d'emprunt s'apparentent généralement à des dépenses en capital. À ce titre, elles ne sont actuellement déductibles qu'en raison d'une disposition particulière de la législation fiscale. Pour améliorer la concordance des dépenses et des revenus, on n'autorisera plus la déduction de ces dépenses au cours de l'année. Les dépenses relatives à l'émission d'actions, d'intérêts dans des sociétés et d'unités de fiducies seront amorties sur cinq ans. Les frais relatifs aux fonds empruntés seront amortis soit sur cinq ans, soit sur la durée de l'obligation d'endettement, les périodes éventuelles de renouvellement comprises, la plus longue des deux périodes étant retenue. Cependant, toute partie non amortie des frais sera déductible au cours de l'année où l'emprunt est remboursé.

Les nouvelles règles s'appliqueront aux frais d'émission et aux autres coûts engagés après 1987 à l'égard des titres de créance et autres émis après cette date.

**Contexte**

Les règles actuelles permettent aux contribuables de déduire le coût d'émission de titres ou les frais d'emprunt au cours de l'année où ils sont engagés. Ces frais comprennent les commissions de souscription et les honoraires des vendeurs, les honoraires juridiques et comptables, les droits des registraires et des agents de transfert, les frais d'impression et les droits de production relatifs à l'émission. Les frais d'émission d'intérêts dans des fiducies et des sociétés de personnes sont également déductibles au cours de l'année où ils sont engagés.

Les dépenses d'émission sont généralement des dépenses en capital étant donné que les fonds obtenus produisent des revenus au cours des années ultérieures. La possibilité de déduire ces frais immédiatement permet au contribuable de compenser le revenu provenant d'autres sources.

Comme le revenu des fiducies ou des sociétés de personnes est imposé au niveau des associés ou des détenteurs d'unités, la déductibilité des frais d'émission permet à ces associés et détenteurs de déduire une partie de leur investissement. Cette caractéristique accroît les avantages fiscaux des placements motivés par des considérations d'ordre fiscal. Par exemple, ceux qui organisent un syndicat immobilier peuvent transférer les frais d'émission déductibles aux investisseurs en faisant construire l'immeuble par une société de personnes.

## 7. Réserves des institutions financières

### a) Vue d'ensemble

Les réserves jouent un rôle important pour les intermédiaires financiers dans la détermination du bénéfice imposable. En général, une réserve peut être déduite du revenu courant pour tenir compte soit d'une baisse de la valeur d'un élément d'actif (par exemple les provisions pour pertes sur prêts), soit de la hausse d'un élément de passif (par exemple la réserve au titre des sinistres susceptibles d'être réclamés en vertu d'une police d'assurance). Pour les prêteurs, la valeur de certains prêts sera réduite, par exemple, lorsque les paiements d'intérêt sont en retard et que les chances de recouvrer la totalité du prêt en souffrance sont faibles. Pour les compagnies d'assurance, les réserves tiennent compte du fait qu'une bonne partie de leur revenu, composé principalement de primes et de revenus de placement, doit être mise de côté pour financer les paiements d'indemnité.

Les dispositions applicables actuellement aux réserves ont été examinées à la lumière de deux grands objectifs: s'assurer que les réserves permises sont d'un montant qui permet d'éviter les possibilités de différer l'impôt, et assurer un traitement cohérent aux institutions financières concurrentes.

Le gouvernement a annoncé dans le document intitulé *Le secteur financier: Nouvelles directions*, qu'il laisserait les institutions se concurrencer dans beaucoup plus de domaines qu'auparavant. Dans ce contexte, il serait illogique de continuer

à prévoir dans le régime fiscal des réserves différentes pour des institutions qui se concurrencent sur un même marché.

L'examen des déductions fiscales pour réserves a permis de constater un certain nombre de déficiences. Par exemple:

- la déduction pour pertes sur prêts autorisée aux banques diffère de celle qui est permise aux institutions financières concurrentes et offre la possibilité de différer l'impôt;
- les sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire, les compagnies d'assurance et les caisses de crédit peuvent constituer une provision pour créances douteuses en fonction d'une formule qui produit généralement des montants plus élevés que les statistiques observées;
- les compagnies d'assurance ont droit pour l'année à une réserve au titre des dividendes sur polices à verser l'année suivante, même si une partie seulement de cette obligation est courue à la fin de l'année; et
- les assureurs n'actualisent pas toujours leur passif au titre des indemnités futures prévues, réclamant ainsi des réserves supérieures à la valeur de leurs obligations futures.

On propose en règle générale que les provisions pour pertes sur prêts soient fondées sur les résultats réels des institutions financières plutôt que sur des formules arbitraires. Des rajustements seront également apportés aux réserves des assureurs de manière à mieux faire concorder les dépenses et les revenus correspondants. Dans l'ensemble, les propositions réduiront le montant des réserves permises aux institutions financières aux fins du calcul imposable, de sorte qu'elles élargiront l'assiette de l'impôt dans ce secteur qui paie peu d'impôts. En l'absence de règles transitoires, cette réduction des réserves se traduirait par une hausse du revenu au cours de l'année d'entrée en vigueur des changements. Il en résulterait une obligation fiscale appréciable au cours de la première année. Afin d'étaler cette incidence sur un certain nombre d'années, on établira des règles transitoires.

Les pages qui suivent décrivent en détail les divers changements proposés au chapitre des réserves. La dernière section expose les dispositions transitoires.

### b) Provisions des banques pour pertes sur prêts

Un certain nombre de dispositions fiscales relatives aux réserves ne s'appliquent qu'aux banques. Elles sont fondées sur les dispositions réglementaires établies par l'Inspecteur général des banques. Ces règles ne seront plus utilisées aux fins de l'impôt de façon que toutes les institutions financières concurrentes soient soumises au même régime.

On éliminera la possibilité de déduire aux fins de l'impôt les sommes virées des bénéfices non distribués à la réserve spéciale pour éventualités. Celle-ci peut être

portée au niveau de la réserve totale permise (RTP). Les transferts à cette réserve sont appelés «virements à la RTP». Les banques ne pourront plus utiliser une formule de moyenne sur cinq ans dans le calcul de leurs provisions fiscales pour pertes sur prêts. Une déduction fiscale sera permise au cours de l'année où les créances deviennent douteuses ou mauvaises.

Ces mesures s'appliqueront aux années d'imposition commençant après le 17 juin 1987 et se terminant après le 31 décembre 1987. Les dispositions transitoires applicables à ces changements sont décrites ci-après.

**Contexte**

À l'heure actuelle, les déductions fiscales au titre des pertes sur prêts sont fondées sur les règles établies par l'Inspecteur général des banques. L'un des aspects de ces règles porte sur les virements à la RTP. Le virement à la RTP est une déduction relative à une éventualité générale, à savoir la possibilité que les pertes sur prêts soient sensiblement plus élevées que les banques le prévoient déjà au moyen de leurs provisions particulières ou générales pour créances douteuses. Étant donné les responsabilités de l'Inspecteur général des banques à l'égard de la solvabilité des banques canadiennes, il est peut-être tout à fait approprié d'exiger qu'une partie des bénéfices non distribués des banques soit mise de côté en prévision d'une telle éventualité générale supplémentaire, sans influer sur les bénéfices déclarés par la banque. Cependant, il ne s'ensuit pas que le régime fiscal devrait permettre de déduire entièrement des revenus courants des provisions constituées pour toutes ces éventualités.

L'élimination de la déductibilité fiscale des virements à la RTP des banques en réduction d'impôt est l'un des moyens permettant de placer toutes les institutions financières sur un pied d'égalité en ce qui concerne le régime fiscal des pertes sur prêts. Le virement à la RTP joue cependant un rôle qui ne tient pas aux éventualités: il permet aux banques de pratiquer une déduction fiscale lorsque leurs pertes effectives sont supérieures à la moyenne sur cinq ans des pertes sur prêt utilisée aux fins comptable et fiscale. La proposition de permettre la déduction des pertes sur mauvaises créances et créances douteuses lorsqu'elles sont établies remplacera cette fonction du virement à la RTP.

### c) Régime fiscal des créances douteuses

Les changements qu'on se propose d'apporter au régime fiscal des créances douteuses placeront toutes les institutions financières (et les autres entreprises dont l'activité normale comprend l'octroi de prêts) sur un pied d'égalité. La déduction permise au titre des créances douteuses découlant des prêts accordés dans le cadre des activités normales, sera désormais liée aux pertes effectivement subies sur les prêts par l'intermédiaire financier. Les formules prévues pour les sociétés de fiducie et de prêt (article 33 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*), les caisses de crédit (article 137) et les compagnies d'assurance-vie (article 138) seront abolies.

Les créances douteuses peuvent être établies, selon la nature des prêts, à la lumière d'un examen individuel des prêts ou, lorsque cela n'est pas possible, d'un ensemble de prêts.

Lorsqu'un intermédiaire financier établit une provision pour créances douteuses à l'égard d'ensembles de prêts inexécutés classés chronologiquement en tenant compte des taux de récupération historiques, le montant total de la provision pour créances douteuses pourra être déduit, à condition que les critères énoncés par Revenu Canada dans le Bulletin d'interprétation IT-442 soient satisfaits et que les montants soient raisonnables. De même, on autorisera la déduction complète des provisions générales dont la constitution est exigée par l'Inspecteur général des banques à l'égard des prêts dont le bénéficiaire fait partie d'un groupe de 34 pays très endettés.

Lorsque les réserves sont fondées sur une analyse des différents prêts présentant des caractéristiques particulières, il peut être impossible d'utiliser la méthode du regroupement des prêts pour tenir compte d'un taux historique de recouvrement. Dans ce cas, la déduction totale de la provision relative à un prêt particulier pourrait entraîner globalement une provision supérieure aux pertes subies, même si la déduction faite dans chaque cas particulier est raisonnable dans les circonstances. Bien que les recouvrements ultérieurs soient incorporés aux bénéfices imposables, le contribuable peut avoir bénéficié d'un report de l'impôt. Un taux prescrit de recouvrement sera établi en fonction des taux moyens observés par le passé, afin de fournir un moyen d'éliminer le report de l'impôt tout en tenant compte de diverses situations d'une manière qui soit administrativement acceptable.

Les propositions s'appliquent aux années d'imposition commençant après le 17 juin 1987 et prenant fin après le 31 décembre 1987. Les dispositions transitoires applicables à ces modifications sont décrites ci-après.

**Contexte**

Le régime fiscal des créances douteuses varie beaucoup à l'heure actuelle selon les catégories d'intermédiaires financiers.

- Les banques peuvent établir des provisions pour créances douteuses qui entrent dans le calcul de la moyenne sur cinq ans des pertes sur prêts, déductible d'impôt, requise par l'Inspecteur général des banques.

- Les contribuables dont l'entreprise habituelle consiste en partie à prêter de l'argent sur garantie (principalement les sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire) peuvent demander au titre des prêts douteux une déduction calculée à l'aide d'une formule prévue à l'article 33, ou réclamer des déductions au titre des prêts dont le caractère douteux est établi aux termes de l'alinéa 20(1)*l*) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

- Les caisses de crédit peuvent au choix réclamer au titre des prêts douteux une déduction calculée à l'aide d'une formule prévue à l'article 137 ou se prévaloir de la disposition prévue à l'alinéa 20(1)*l*).

- Les compagnies d'assurance-vie peuvent réclamer, à l'égard des prêts douteux, une déduction basée sur une formule établie à l'article 138.
- Les autres contribuables dont l'entreprise habituelle consiste en partie à accorder des prêts peuvent demander une déduction au titre des prêts douteux, en vertu de l'alinéa 20(1)*l*).

Les articles 33, 137 et 138 permettent de constituer une réserve égale à 1 1/2 pour cent de la première tranche de $2 milliards d'éléments d'actif admissibles et de 1 pour cent sur l'excédent. Cependant, les éléments d'actif admissibles varient selon chacun de ces articles. L'alinéa 20(1)*l*) permet au contribuable d'établir «un montant raisonnable à titre de provision pour les créances douteuses».

Il en résulte que la provision permise au titre d'une créance douteuse, dans un portefeuille de prêts, diffère selon le genre d'intermédiaire financier.

### d) Réserves pour polices d'assurance-vie

On propose de modifier la base de calcul des réserves actuarielles maximales permises aux fins de l'impôt au titre des polices d'assurance. La méthode actuelle, fondée sur un terme provisoire d'un an, utilisée dans le calcul des réserves pour polices des compagnies d'assurance-vie, sera remplacée par un terme provisoire de 1 1/2 an. D'après cette méthode, aucune réserve pour polices ne sera permise au cours des 18 premiers mois d'une police. Cette proposition permettra de mieux faire concorder les revenus et les dépenses aux fins de l'impôt.

La proposition s'applique aux années d'imposition commençant après le 17 juin 1987 et prenant fin après le 31 décembre 1987; elle s'appliquera à toutes les polices assujetties actuellement à la méthode du terme provisoire d'un an. Des règles transitoires s'appliqueront à la réduction entraînée par ce changement dans les réserves relatives aux polices en vigueur.

#### Contexte

Les compagnies d'assurance-vie peuvent déduire dans le calcul de leur revenu imposable l'augmentation nette de leurs réserves au titre des obligations futures envers les assurés. Le maximum de la réserve actuarielle permise en déduction d'impôt, pour les polices ordinaires d'assurance-vie, est calculé selon la méthode du terme provisoire d'un an, d'après laquelle aucune réserve pour polices n'est permise au cours de la première année de la police. Ce régime tient compte du fait que les frais de vente de la police, qui peuvent être défalqués immédiatement, dépassent généralement la première prime annuelle versée sur la police.

En outre, d'autres modifications des réserves et le régime des frais d'acquisition des polices seront étudiés à la lumière de l'examen entrepris par le Département des assurances, en consultation avec les milieux comptables et actuariels, en ce qui concerne la base à retenir pour calculer les réserves pour polices aux fins des états financiers.

### e) Réserve pour dividendes sur polices d'assurance-vie

On propose que la déduction permise au titre des dividendes sur polices pour une année d'imposition soit égale aux dividendes sur polices payés ou accumulés pendant l'année en faveur de l'assuré. Ainsi, l'actuelle réserve pour dividendes sur polices sera éliminée. Seule la partie des dividendes sur polices qui doit être payée à la fin de l'année et qui a été accumulée pour l'assuré avant la fin de l'année pourra être déduite dans l'année. Par exemple, pour un assureur dont l'exercice coïncide avec l'année civile, les trois quarts du dividende payable à la fin de l'année suivante seraient déductibles pour une police dont la date anniversaire tombe le 31 mars. De plus, aucune déduction ne serait permise dans la mesure où les dividendes sur polices ont été provisionnés.

La proposition s'appliquera aux années d'imposition commençant après le 17 juin 1987 et se terminant après le 31 décembre 1987. Les règles transitoires applicables à ces changements sont décrites plus loin.

Les compagnies d'assurance-vie ont le droit de déduire les dividendes sur polices qui deviennent payables avant la fin de l'année, dans le calcul de leurs bénéfices imposables. Elles peuvent aussi déduire la hausse de leur réserve sur polices pour dividendes sur polices au titre des dividendes payables l'année suivante. Le système actuel entraîne la déduction d'une réserve pendant l'année au titre d'une partie des dividendes qui est acquise l'année suivante par l'assuré.

### f) Réserves pour indemnités non payées

On propose que la déduction permise au titre des réserves pour indemnité d'assurance-vie non payée, en prévision des paiements futurs prévus, soit actualisée aux fins de l'impôt de manière à mesurer plus exactement l'obligation future à laquelle la compagnie s'attend.

Chaque compagnie d'assurance appliquera l'actualisation à ses propres statistiques d'indemnisation. La méthode d'actualisation s'appliquera à chaque branche d'assurance et un taux d'actualisation approprié sera prescrit en fonction de la durée prévue de règlement de l'indemnité.

La proposition s'appliquera aux années d'imposition commençant après le 17 juin 1987 et se terminant après le 31 décembre 1987. Les dispositions transitoires s'appliquant aux changements sont décrites ci-après.

Les compagnies d'assurance générale et d'assurance-vie peuvent déduire dans le calcul de leurs bénéfices imposables l'augmentation des réserves qu'elles constituent au titre des sinistres déclarés mais non réglés et des demandes d'indemnité encourues mais non déclarées. La réserve doit être raisonnable et ne peut dépasser celle qui est déclarée aux autorités réglementaires. La réserve pour indemnité non payée a été instituée en 1978 pour tenir compte de la déductibilité des réserves au titre à la fois des demandes d'indemnité non réglées et des sinistres subis mais non déclarés, à l'égard des sinistres ayant lieu au cours d'une année d'imposition.

À l'heure actuelle, la déduction fiscale de la réserve pour indemnité non payée est calculée en fonction du montant total prévu des sinistres non réglés, même si les indemnités ne sont payées que plus tard.

### g) Dispositions transitoires: réduction des réserves

Les règles fiscales antérieures à la réforme permettaient aux intermédiaires financiers d'établir diverses réserves déductibles d'impôt au titre de la baisse de valeur des éléments d'actif ou de la hausse de leurs obligations futures. Habituellement, les réserves de l'année courante sont déduites dans le calcul du bénéfice, auquel sont incluses les réserves de l'année précédente. L'application immédiate des propositions voulant que les déductions pour réserves et les provisions pour éventualité déductibles d'impôt (PEDI) des banques soient réduites ou éliminées, pourrait avoir un effet financier appréciable sur certains intermédiaires financiers. On propose donc d'atténuer cet effet en étalant la hausse du revenu sur une période de cinq ans.

#### Méthode générale

Pour chacun des intermédiaires financiers, le rajustement total sera fondé sur un nouveau calcul de la réserve visée à la fin de l'année d'imposition précédant immédiatement la mise en oeuvre du nouveau système. En général, la différence entre les réserves et, dans le cas des banques, le compte de PEDI à la fin de cette année d'imposition et les réserves de l'année, calculées en fonction des changements proposés, sera incluse au revenu la première année, sous réserve d'allégements transitoires. La différence totale des réserves sera alors réduite de la somme du report non réclamé des pertes autres que de gain en capital, des sommes non déduites de la moyenne des pertes sur prêt pendant cinq ans ainsi que des virements à la RTP non déduits des banques; l'excédent éventuel sera admis en déduction au cours de la première année d'imposition à laquelle s'appliquent les propositions. Le montant ainsi admis en déduction sera alors inclus dans le revenu sur les quatre années d'imposition suivantes à raison de 15, 25, 25 et 35 pour cent de ce montant.

Pour assurer un régime équitable aux intermédiaires financiers dont l'année d'imposition ne coïncide pas avec l'année civile, la partie de l'allégement transitoire à inclure dans le revenu après la première année de transition sera calculé au prorata, d'après le chevauchement entre l'année d'imposition et l'année civile.

## 8. Fiscalité des compagnies d'assurance-vie

### a) Définition du revenu de placement au Canada

Des règles spéciales s'appliquent au calcul du revenu de placement brut attribuable au commerce d'assurance au Canada exploité par des sociétés

multinationales d'assurance-vie résidantes et par des sociétés d'assurance non résidantes. On propose de modifier ces règles pour qu'une partie appropriée des revenus de placement et des gains sur titres soit assujettie à l'impôt au Canada.

On maintiendra le système actuel de détermination du fonds de placement canadien (FPC) et de désignation des biens de placement. Cependant, on adoptera des règles analogues au plafonnement des capitaux propres afin de limiter le volume des biens immeubles locatifs qui pourront être désignés par l'assureur.

On instituera également des règles permettant d'attribuer une partie convenable du revenu de placement net de l'assureur au commerce réalisé au Canada. On obtiendra ce résultat en obligeant à inclure dans le revenu au Canada un montant minimum de revenu de placement net (revenu brut de placement diminué des intérêts et autres frais correspondants).

Ce minimum sera calculé séparément pour les immeubles locatifs et avoirs au Canada, en fonction du rendement net moyen des placements en avoirs et en immeubles locatifs au Canada, respectivement. On calculera ensuite un FPC réduit en déduisant du FPC déterminé autrement la valeur pour l'année des avoirs et des immeubles locatifs canadiens désignés par l'assureur. Le rendement net moyen obtenu sur les placements par les compagnies d'assurance-vie sur tous les biens de placement canadiens autres que des avoirs et des immeubles locatifs canadiens sera appliqué au FPC réduit afin d'obtenir le rendement net de placement requis pour ces autres biens. L'ensemble de ces trois montants minimums de revenu net de placement sera comparé au revenu net de placement produit par les biens de placement désignés par l'assureur. En cas d'insuffisance, l'assureur devra désigner d'autres biens afin d'atteindre le revenu net minimum de placement requis. Une règle analogue s'appliquera aux gains réalisés lors de la disposition de biens de placement. De plus, certains changements corrélatifs et d'autres modifications portant sur la détermination du revenu tiré des activités canadiennes d'un assureur multinational seront effectués. Les détails techniques de ces changements feront sous peu l'objet de discussions avec l'industrie.

Les changements proposés s'appliqueront aux années d'imposition commençant après le 17 juin 1987 et se terminant après le 31 décembre 1987. Des dispositions transitoires spéciales s'appliqueront à ces changements.

**Contexte**

Les compagnies multinationales d'assurance résidant au Canada et les compagnies d'assurance étrangères qui font affaire au Canada échappent à l'impôt sur le revenu tiré de leurs activités étrangères. À l'heure actuelle, des règles fiscales précises permettent de déterminer les revenus bruts de placement attribuables à une entreprise d'assurance canadienne et incorporable au revenu canadien. Ces règles comportent le calcul d'un «fonds de placement canadien» (FPC) pour l'année, dont le montant représente la valeur totale pour l'année des biens de placement qui doivent être désignés par l'assureur comme des biens utilisés ou détenus dans une entreprise canadienne. Les revenus bruts de placement tirés de

ces biens de placement désignés sont déclarés comme revenu canadien. Le FPC est calculé de manière différente pour les assureurs-vie multinationaux canadiens et les assureurs étrangers, mais il vise à produire des résultats analogues, soit une bonne affectation des biens de placement au Canada.

Les compagnies d'assurance ont actuellement une certaine latitude dans la désignation des biens servant à leurs activités canadiennes. La souplesse de ces règles permet aux compagnies d'assurance de désigner des biens produisant un rendement peu élevé ou des biens qui produisent de faibles recettes fiscales, comme des actions canadiennes produisant des dividendes exonérés d'impôt.

Les propositions n'exigent pas un changement radical du mode de calcul des revenus de placement attribuables aux activités canadiennes. Elles corrigent les défauts du système actuel en exigeant la déclaration au Canada d'un montant minimum de revenu net de placement et de gains.

En désignant les biens attribués au FPC, les compagnies d'assurance devront maintenant satisfaire à un critère de valeur, à un critère de revenu net de placement et à un critère de gains minimum. Ces critères assureront la déclaration d'un revenu canadien convenable par l'assureur. Les changements toucheront uniquement les compagnies d'assurance actives à la fois au Canada et à l'étranger.

**b) Impôt sur les revenus de placement**

Un impôt spécial sur les revenus de placement frappera les revenus de placement accumulés afin de financer les obligations d'assurance des compagnies d'assurance-vie.

Le taux de l'impôt sera de 15 pour cent. Les revenus de placement accumulés afin de financer les obligations attribuables au commerce de rentes d'une compagnie seront exonérés d'impôt. De plus, l'impôt ne s'appliquera pas aux revenus de placement correspondant aux obligations contractuelles fixes contractées avant le 1er janvier 1988. On pourra déduire de l'assiette de l'impôt fédéral sur les placements les dépenses engagées pour gagner un revenu de placement au Canada et le revenu d'entreprise des compagnies d'assurance-vie déjà assujetties à l'impôt de la partie I de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

La proposition s'appliquera aux années d'imposition commençant après le 17 juin 1987 et se terminant après le 31 décembre 1987. L'impôt sera mis en vigueur progressivement sur cinq ans, et assorti d'un taux de 3 pour cent en 1988, de 6 pour cent en 1989, de 9 pour cent en 1990, de 12 pour cent en 1991 et de 15 pour cent à partir de 1992.

**Contexte**

Un impôt analogue de 15 pour cent sur les revenus de placement des assureurs-vie était appliqué de 1969 à 1978. Le nouvel impôt sur les revenus de placement constituera une version améliorée de l'impôt appliqué avant 1978. L'exonération

actuelle des revenus de placement accumulés dans les réserves pour polices d'assurance-vie avantage l'assurance. Le nouvel impôt permettra de s'assurer que les revenus de placement qui s'accumulent avec les années dans les réserves pour polices des compagnies d'assurance-vie subissent une imposition raisonnable.

# Chapitre 6: Évitement de l'impôt et observation de la loi

Le gouvernement est préoccupé depuis un certain temps par les mécanismes d'évitement de l'impôt qui rognent l'assiette fiscale et réduisent l'équité du régime fiscal canadien. Le principe fondamental voulant que le régime fiscal soit équitable, et perçu comme tel, est essentiel à l'intégrité de notre système d'autocotisation.

De nombreuses possibilités de réduction des impôts sont offertes par des stratégies perfectionnées qui font souvent appel à l'application combinée ou successive de diverses dispositions techniques, afin de produire des avantages fiscaux imprévus. Ces mécanismes sont généralement mis en oeuvre principalement pour obtenir des avantages fiscaux, et certains de leurs éléments n'ont souvent aucun objet commercial véritable. L'objectif important de l'équité du régime fiscal oblige à agir pour mettre fin à l'accroissement de ce genre d'activités d'évitement.

Le gouvernement a instauré récemment un certain nombre de règles détaillées afin de prévenir des genres particuliers d'opérations d'évitement de l'impôt, comme les transferts de pertes fiscales, les déductions de pertes et les crédits d'impôt par le biais de sociétés en commandite, pour des sommes supérieures à ce que les investisseurs risquent, et des ententes «sur mesure» par lesquelles des sociétés rentables d'exploitation de ressources transfèrent des biens à d'autres sociétés qui ont des pertes fiscales, afin de réduire leurs impôts. Ces règles étaient nécessaires du fait que les dispositions législatives existantes ne permettaient pas de prévenir de tels mécanismes d'évitement fiscal. Bien que des règles détaillées soient parfois nécessaires, elles ne sont pas toujours souhaitables. Des dispositions techniques anti-évitement rendent le régime fiscal plus complexe; elles créent parfois de nouvelles échappatoires imprévues et elles ne portent pas sur les opérations menées à bien avant l'entrée en vigueur des modifications.

De plus, même si les restrictions judiciaires à l'évitement fiscal continuent d'évoluer au Canada, les tribunaux canadiens ont constamment rejeté l'absence d'objet commercial comme base pour lutter contre les opérations d'évitement fiscal.

La méthode utilisée actuellement pour combattre l'évitement fiscal doit être améliorée. Aussi des mesures sont proposées qui renforceront les dispositions anti-évitement actuelles et modifieront les exigences de déclaration de renseignements et les pénalités. Les mesures proposées comportent:

- une nouvelle disposition générale anti-évitement afin de prévenir les mécanismes factices d'évitement de l'impôt;

- l'abolition de certaines dispositions particulières anti-évitement qui ne seront plus nécessaires en raison de la mesure précédente;
- des modifications visant à renforcer d'autres dispositions particulières anti-évitement;
- des exigences accrues de déclaration de renseignements; et
- des hausses sélectives et une rationalisation des pénalités et infractions fiscales existantes, en particulier en cas de non-observation chronique.

Les mesures proposées atténueront la tendance législative récente à la multiplication des règles anti-évitement particulières et à la complexité accrue qui en résulte dans notre régime fiscal. Ces mesures permettront à l'État de lutter plus efficacement contre la non-observation chronique et donneront aux tribunaux une nouvelle base légale pour condamner les mécanismes factices d'évitement de l'impôt.

## Disposition générale anti-évitement

Le gouvernement estime que les dispositions actuelles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne permettent pas de lutter efficacement contre un certain nombre de mécanismes patents d'évitement fiscal. L'actuel paragraphe 245(1), qui interdit la déduction des débours ou dépenses qui réduisent indûment ou de façon factice le revenu, a une application limitée.

Le gouvernement est convaincu qu'un changement est nécessaire afin de réduire ce que la Cour suprême du Canada a décrit de manière succincte, dans l'affaire *Stubart Investments Ltd.* v. *La Reine* comme «...l'effet incessant d'action et de réaction produit par des mesures fiscales complexes et précises qui visent des pratiques commerciales compliquées d'une part et la réaction inévitable, experte et tout aussi spécialisée du contribuable».

Aussi le gouvernement se propose-t-il d'abroger le paragraphe 245(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et certaines autres règles anti-évitement visant des mécanismes particuliers d'évitement fiscal, et d'instaurer une nouvelle règle anti-évitement générale qui vise à prévenir les mécanismes factices d'évitement de l'impôt. La nouvelle règle anti-évitement générale vise à équilibrer le besoin de certitude des contribuables pour la planification de leurs affaires et la responsabilité qu'a l'État de protéger l'assiette fiscale et l'équité du régime fiscal. Les opérations d'évitement de l'impôt ne sont pas toutes factices. La nouvelle règle établira les limites de l'évitement fiscal acceptable.

Cette nouvelle règle anti-évitement générale doit être reflétée dans un nouvel article 245 proposé de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Un avant-projet du nouvel article proposé, accompagné de notes explicatives détaillées, figure à l'annexe 1 du document.

De manière générale, la nouvelle règle disposera qu'on ne doit pas tenir compte des opérations d'évitement, selon la définition de ce terme, dans les calculs fiscaux.

Il en résulte que la situation fiscale des contribuables sera déterminée indépendamment de ces opérations. Aux fins de la nouvelle règle, une opération d'évitement sera définie de manière à instituer un critère d'objet commercial véritable et la notion légale d'opérations en série dans le droit fiscal canadien.

On reconnaît que l'institution de la nouvelle règle s'accompagnera inévitablement de certaines incertitudes, qui ne pourront être dissipées dans certains cas que par l'interprétation judiciaire de cas particuliers. Pour réduire le plus possible ces incertitudes, les notes explicatives détaillées de l'annexe 1 donnent une description relativement précise de la nouvelle règle et de son application prévue aux mécanismes factices d'évitement fiscal. De même, pour aider les contribuables à mieux comprendre l'interprétation correcte de la nouvelle règle, un ou plusieurs bulletins d'interprétation ou circulaires seront publiés au sujet de l'applicabilité de la nouvelle règle dans certains cas.

## Révision des règles anti-évitement particulières

La *Loi de l'impôt sur le revenu* comporte actuellement des dispositions anti-évitement spécifiques qui visent à limiter l'évitement fiscal dans des cas particuliers. Certaines de ces dispositions sont défectueuses et ont rarement été appliquées. D'autres pourraient être rendues inutiles par la nouvelle règle anti-évitement générale. Pour réduire les incertitudes causées par cette dernière et simplifier le droit fiscal ainsi que son application, on examinera certaines de ces règles particulières afin de déterminer si elles doivent être abrogées ou modifiées. On envisage d'examiner les règles particulières suivantes:

- le paragraphe 55(1), qui porte sur la réduction (augmentation) factice ou induc d'un gain (perte) en capital;
- les paragraphes 56(3) et 56(4), qui traitent des revenus ou bénéfices d'un contribuable transférés à une autre personne;
- l'article 68, qui a trait à la répartition raisonnable du prix d'achat d'un bien;
- l'article 69, qui porte sur les transferts avec lien de dépendance;
- le paragraphe 245(1.1), qui traite de la conversion de revenus en gains en capital; et
- le paragraphe 245(2), qui porte sur les cas où un contribuable confère un avantage à un autre.

Certaines des dispositions particulières existantes seront en outre renforcées afin de corriger les faiblesses et anomalies décelées par le fisc, les contribuables et les conseillers fiscaux. On compte modifier en particulier les règles sur les sociétés associées et les personnes liées afin de rendre leur application plus efficace. En raison des lacunes apparentes de ces règles, une entité économique particulière peut multiplier les droits à la déduction pour petite entreprise, qui permet de bénéficier de taux réduits spéciaux d'imposition sur le revenu tiré d'une entreprise

exploitée activement par une société privée sous contrôle canadien, en dessous de $200,000 par an.

## Nouvelles exigences de déclaration de renseignements

Le gouvernement se propose également d'instaurer un ensemble de nouvelles mesures de déclaration de l'impôt et d'observation de la loi. Les nouveaux mécanismes de déclaration:

- étendront l'obligation actuelle de fournir les numéros d'assurance sociale ou autres numéros permettant d'identifier les contribuables sur les feuillets de renseignements fiscaux servant à déclarer l'intérêt sur les titres de créance au porteur, à d'autres catégories de revenus déclarés;
- obligeront les courtiers en valeurs et les autres institutions financières à déclarer des renseignements sur les opérations portant sur des actions, obligations, options, valeurs à terme et autres titres effectuées pour le compte de contribuables;
- obligeront les promoteurs d'abris fiscaux et les sociétés de personnes à déclarer des renseignements;
- exigeront la présentation de renseignements sur les opérations transfrontalières et donneront accès à des renseignements et documents tenus à l'étranger.

De plus, des modifications législatives seront instituées afin de rendre plus efficaces certaines dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui établissent des pénalités. On trouvera une description plus détaillée de ces propositions de changements à l'annexe 2 du document.

# Chapitre 7: Conclusion – les prochaines étapes

Les propositions de réforme du régime canadien de fiscalité directe qui sont exposées dans ce document ont été élaborées en partie grâce aux recommandations formulées par des groupes et des particuliers de toutes les régions du Canada, au cours d'un processus de consultation long et approfondi. Le gouvernement estime que ces propositions visant à abaisser les taux d'imposition et à réduire les concessions fiscales, prises dans leur ensemble, répondent aux choix de réforme d'un grand nombre de Canadiens. Dans l'ensemble, le train de réformes permettra d'obtenir un régime fiscal plus équitable, mieux équilibré, plus efficace, plus intelligible et mieux adapté aux besoins et priorités du Canada.

Même avant que la réforme de la taxe fédérale de vente ne soit achevée et la deuxième étape de la réforme, menée à bien, les avantages des réformes apportées à l'impôt direct des particuliers et des sociétés seront manifestes et largement ressentis. Les impôts seront réduits pour la grande majorité des Canadiens qui n'ont pas fait un grand usage des déductions fiscales et crédits d'impôt spéciaux. Les investissements et les autres décisions des entreprises seront fondés sur des dispositions fiscales plus neutres et compréhensibles, tandis que le climat de croissance économique et de création d'emplois sera plus favorable. Grâce à une importance accrue des crédits d'impôt et d'autres mesures, plus de ressources seront consacrées de manière équitable aux particuliers et aux familles qui en ont le plus besoin, conformément à nos priorités sociales. L'État disposera d'une source de recettes plus stable afin de poursuivre les objectifs économiques et sociaux de tous les Canadiens.

Pour obtenir ces résultats, le gouvernement se propose d'entreprendre sans tarder la mise en oeuvre des propositions de réforme fiscale. Les mesures exposées dans ce document s'appliqueront généralement à partir de l'année d'imposition 1988. Le gouvernement accueillera favorablement, au cours des quelques prochains mois, les commentaires et suggestions sur la meilleure façon de mettre en oeuvre les mesures. Ces observations aideront à préparer les mesures législatives qui donneront force de loi aux propositions. Le gouvernement se propose de présenter des Avis de motion des voies et moyens au Parlement d'ici la fin de 1987. Il entend aussi demander au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes d'examiner ce document. Cet examen donnera aux députés et au grand public la possibilité de faire connaître leurs opinions sur les propositions de réforme fiscale avant qu'elles n'entrent en vigueur.

# Annexe

# Annexe 1

## Disposition générale anti-évitement: Notes explicatives

Le nouvel article 245 proposé constitue une règle générale de portée large contre l'évitement fiscal, qui vise à prévenir les opérations ou mécanismes factices d'évitement fiscal, sans gêner pour autant les opérations commerciales et familiales légitimes. En conséquence, la règle proposée cherche à distinguer la planification fiscale légitime et l'évitement factice de l'impôt, de manière à établir un équilibre convenable entre la protection de l'assiette fiscale et le besoin de certitude des contribuables pour la planification de leurs activités.

L'article 245 proposé représente une approche différente de la lutte contre l'évitement fiscal. Il instaure dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* les notions «d'objet commercial véritable» et d'«opération en série». Des observations générales sur la règle proposée et les raisons de son institution sont présentées ci-après.

Le paragraphe 245(1) proposé dispose qu'on ne tiendra pas compte d'une opération d'évitement dans le calcul du revenu, du revenu imposable, de l'impôt payable ou de tout autre montant payable par une personne ou qui lui est remboursable en application de la loi. À cette fin, une définition d'une opération d'évitement est fournie au paragraphe 245(2) proposé.

Le paragraphe 245(1) proposé dispose également qu'on ne tiendra pas compte d'une opération d'évitement aux fins de l'impôt sur le revenu même si cette opération ou une partie de l'opération est expressément visée par d'autres dispositions de la loi. La plupart des opérations conformes aux dispositions expresses de la loi ne sont pas visées par la règle générale anti-évitement. Par exemple, une opération de roulement en franchise d'impôt en vertu d'une disposition explicite de la loi et qui est effectuée conformément à la lettre et à l'esprit de cette disposition, ne sera pas assujettie à l'article 245 proposé. Cependant, lorsque l'opération fait partie d'une série d'opérations visant à éviter l'impôt, la règle peut s'appliquer. Si, par exemple, en prévision de la vente d'un bien à un tiers, le contribuable commence par transférer le bien à une société de façade en échange d'actions et qu'il vend ensuite les actions afin de convertir un gain de revenu en gain en capital, l'article proposé pourrait s'appliquer.

Le paragraphe 245(1) proposé s'applique en dernier ressort après toutes les autres dispositions de la loi. L'intention n'est pas de l'appliquer à la place d'autres dispositions précises contrecarrant l'évitement fiscal. Des modifications corrélatives seront apportées à d'autres dispositions de la loi, comme les paragraphes 247(1) et 103(1), pour préciser que ces dispositions doivent s'appliquer avant l'article 245 proposé.

Si une opération est une opération d'évitement, on n'en tiendra pas compte aux fins de l'impôt. En fait, les conséquences fiscales – le revenu, le revenu imposable, l'impôt payable et tout autre montant payable des parties à l'opération et de toute autre personne pertinente ou qui leur est remboursable – seront déterminées comme si l'opération n'avait pas eu lieu. L'article ne permet pas de «requalifier» une opération afin de déterminer si elle est ou non une opération d'évitement. Autrement dit, il ne permet pas de considérer une opération comme une opération d'évitement parce qu'une autre opération qui aurait pu permettre d'obtenir un résultat équivalent se serait traduite par des impôts plus élevés. Le ministre du Revenu national est cependant tenu de déterminer le revenu, le revenu imposable, l'impôt payable ou tout autre montant payable d'une personne ou qui lui est remboursable indépendamment de l'opération d'évitement et de façon raisonnable dans les circonstances. Cette méthode de «détermination raisonnable» tient compte du fait qu'il est impossible de prescrire les conséquences fiscales dans l'éventail des opérations d'évitement auxquelles la règle pourrait s'appliquer.

Le paragraphe 245(4) proposé permettra au Ministre, entre autres choses, de refuser tout ou partie d'une déduction dans le calcul du revenu, du revenu imposable ou de l'impôt payable, d'attribuer tout ou partie d'une déduction, d'un revenu, d'une perte ou d'un autre montant à toute personne, ou de requalifier un paiement ou autre montant. Le contribuable aura le droit de contester, par le mécanisme habituel de l'avis d'opposition et de l'appel, non seulement la décision par laquelle une opération est jugée être une opération d'évitement, mais aussi la détermination par le Ministre des conséquences fiscales appropriées, indépendamment de l'opération d'évitement.

Le paragraphe 245(2) proposé définit globalement une opération d'évitement de façon non exhaustive. On s'attend qu'une opération soit jugée en fonction de nombreux facteurs, notamment l'opération considérée, sa forme et son fond, et l'objet déclaré des dispositions pertinentes de la loi, mais la définition vise à différencier les opérations factices d'évitement fiscal et les opérations commerciales et familiales légitimes.

De façon générale, aux fins de l'article 245 proposé, une opération sera définie comme une opération d'évitement si elle produit certains résultats précis, notamment une réduction, un évitement, un report ou un remboursement appréciable de l'impôt et n'est pas principalement effectuée pour des objets commerciaux véritables. La réduction d'impôt doit être appréciable. On ne fournit pas de règles indiquant ce qui est «appréciable». Cette question doit être tranchée dans chaque cas au vu des faits de l'espèce, et ce, après l'application de toutes les autres dispositions de la loi. Par exemple, si une opération entraîne une déduction non raisonnable, l'article 67 s'applique d'abord de manière à ramener la déduction à un montant raisonnable. Ce n'est qu'après la réduction que l'article 245 proposé s'appliquerait afin de déterminer si l'opération, de par sa nature et non son ampleur, est une opération d'évitement parce qu'elle entraîne une réduction appréciable de l'impôt.

La mention de «autre montant payable en application de la présente loi» vise à inclure les intérêts, pénalités et amendes, remises des retenues à la source et autres montants qui ne constituent pas un impôt payable sur le revenu.

D'après l'alinéa 245(2)*a*) proposé, une opération qui entraîne une réduction, un évitement, un report ou un remboursement appréciable de l'impôt est considérée comme une opération d'évitement sauf s'il est raisonnable de considérer qu'elle est principalement effectuée pour des objets commerciaux véritables. En fait, cet aspect de la définition d'une opération d'évitement institue un critère légal d'objet commercial véritable. On ne tiendra pas compte, aux fins de l'impôt sur le revenu, d'une opération d'évitement fiscal si elle n'est pas effectuée principalement pour un objet commercial véritable. Les opérations commerciales ordinaires ne sont pas visées par la nouvelle disposition, puisqu'elles ont habituellement des objectifs ou des objets commerciaux légitimes. Dans ce contexte, on entend «commercial» au sens large plutôt qu'au sens technique d'«entreprise» comme source de revenu aux termes de la loi.

Lorsqu'une opération est effectuée pour une combinaison d'objets commerciaux véritables et d'évitement fiscal, il faudra déterminer son objet principal. Cela entraînera vraisemblablement une évaluation des objets fiscaux et non fiscaux de l'opération. S'il est jugé, eu égard aux circonstances, qu'une opération satisfait au critère d'objet commercial, elle ne sera pas considérée comme une opération d'évitement. Ainsi, une opération commerciale véritable ne sera pas considérée comme une opération d'évitement parce qu'incidemment elle entraîne une réduction, un évitement ou un report appréciable de l'impôt ou parce que des considérations fiscales constituaient un objet appréciable – mais non l'objet principal – de l'opération. L'objet du paragraphe 245(1) proposé – contrecarrer l'évitement factice de l'impôt – est pertinent pour déterminer si ce paragraphe s'applique ou non dans un cas particulier.

Habituellement, les mécanismes transitoires ne seraient pas considérés comme effectués principalement pour des objets commerciaux véritables. Ces mécanismes pourraient comporter une émission d'actions qui sont immédiatement rachetées ou l'établissement d'une entité comme une corporation ou une société, suivi peu après de son élimination, lorsque l'objet principal du mécanisme est d'obtenir un avantage fiscal.

Une opération d'évitement est aussi définie expressément à l'alinéa 245(2)*b*) proposé comme comprenant une opération en série – c'est-à-dire une opération qui fait partie d'une série d'opérations – quand cette série entraîne une réduction, un évitement, un report ou un remboursement appréciable de l'impôt, sauf s'il est raisonnable de considérer que l'opération elle-même est principalement effectuée pour des objets commerciaux véritables. On notera que le paragraphe 248(10) prévoit qu'une série d'opérations comprend les opérations ou événements liés terminés en vue de réaliser la série.

L'alinéa 245(2)*b*) proposé prévoit que toute opération faisant partie d'une série d'opérations qui entraîne un évitement appréciable de l'impôt ne sera pas prise en considération à moins que son objet principal ne soit quelque objet commercial légitime. Pour échapper à la règle, chaque opération de la série doit être effectuée principalement pour des objets commerciaux véritables. Cela tient compte du fait qu'une opération dans la série peut ne pas entraîner en soi une réduction appréciable de l'impôt. Par conséquent, lorsqu'un contribuable qui effectue une

série d'opérations y insère une opération qui n'est pas effectuée principalement pour des objets commerciaux véritables et que la série entraîne une réduction appréciable de l'impôt, cette opération peut ne pas être prise en considération aux fins de l'impôt.

En l'absence de toute disposition expresse contraire de la loi, l'alinéa 245(2)*b*) proposé pourrait avoir pour effet de faire considérer la vente des actions d'une filiale par la société mère comme une vente des biens sous-jacents plutôt que comme une vente d'actions si tous les biens d'entreprise de la société mère avaient été transférés à sa filiale peu avant la vente des actions. Comme il n'y a pas de raison de politique fiscale voulant que la vente des actions soit traitée différemment selon le moment d'incorporation des biens d'entreprise, il est proposé d'ajouter à la *Loi de l'impôt sur le revenu* une nouvelle règle assurant que, dans ce cas, les actions de la filiale constituent des biens en immobilisations de la société mère.

La nouvelle règle prévoira que les actions d'une filiale en propriété exclusive constitueront des biens en immobilisations lorsqu'elles ont été émises en échange de la totalité ou de la quasi-totalité des biens utilisés dans une entreprise exploitée auparavant par la société mère. La nouvelle règle ne s'appliquera pas lorsque l'entreprise n'est pas transférée – par exemple, si seulement certains des biens utilisés dans une entreprise ont été transférés, dans le cadre d'une opération de roulement, par la société mère à la filiale, mais que l'entreprise elle-même a été conservée. Dans ce cas, si la série d'opérations entraînait une réduction appréciable de l'impôt et que le roulement des biens puisse être considéré comme faisant partie d'une série d'opérations au cours de laquelle les actions ont été vendues, le roulement pourrait être qualifié d'opération en série. Dans ce cas, le roulement pourrait être contesté en vertu de l'alinéa 245(2)*a*) ou *b*).

Une règle analogue sera instituée afin de permettre aux particuliers d'incorporer des biens d'entreprise afin d'avoir droit à la hausse proposée de l'exonération cumulative des gains en capital à $500,000 après 1987 pour les actions d'une société exploitant une petite entreprise.

Le nouveau paragraphe 245(3) proposé établit plusieurs règles destinées à éclairer l'interprétation de l'article 245 proposé.

Le mot «opération» est défini à l'alinéa 245(3)*a*) proposé de manière à inclure un mécanisme, un stratagème ou un événement. Bien que l'actuel paragraphe 245(1) s'applique uniquement aux opérations qui entraînent des déductions entrant dans le calcul du revenu, la formulation de la nouvelle disposition vise à inclure tous les genres de stratagèmes factices d'évitement de l'impôt.

L'alinéa 245(3)*b*) proposé précise que la réduction, l'évitement, le report ou le remboursement de l'impôt ne constitue pas en soi un objet commercial véritable.

Les paragraphes 245(4) et (5) proposés établissent des règles précises pour l'application du nouvel article 245 proposé. Comme il a été indiqué, si une opération est considérée comme une opération d'évitement, les conséquences

fiscales doivent être déterminées de façon raisonnable dans les circonstances. Sans limiter la portée générale de cette règle, le paragraphe 245(4) proposé stipule que des déductions peuvent être refusées, qu'un revenu, une perte ou autres montants peuvent être attribués à une autre personne, et la nature de tout paiement ou autre montant peut être requalifiée. Par exemple, les paiements faits aux termes d'un accord qui peut revêtir la forme juridique d'un bail pourraient être requalifiés comme produit de disposition d'un bien si, eu égard à l'ensemble de l'accord, l'opération représente en substance une vente.

Autre exemple, lorsqu'un bien est transféré à une société intermédiaire en contrepartie d'actions en prévision d'une vente sans lien de dépendance du bien, le paragraphe 245(1) proposé pourrait être appliqué si la vente à la société intermédiaire était jugée être une opération d'évitement. En conséquence, il pourrait être approprié sur le plan fiscal de considérer que le contribuable a vendu le bien directement à l'acheteur ultime. De plus, il pourrait être opportun dans ce cas que le Ministre, en vertu du paragraphe 245(4), approuve une augmentation du coût de base des actions de la société intermédiaire afin d'éviter la double imposition du produit de la vente du bien, une première fois lorsque le bien a été vendu, puis quand le contribuable vend les actions de la société intermédiaire.

En vertu du paragraphe 245(5) proposé, le ministre du Revenu national est habilité à effectuer des rajustements appropriés lorsqu'une opération est considérée comme une opération d'évitement, afin d'éliminer une double imposition. Un rajustement peut être effectué en vertu du paragraphe 245(5) proposé à l'égard de n'importe quelle personne, et non seulement des personnes qui sont parties à l'opération. Le Ministre est tenu d'aviser dans un délai raisonnable toute personne à l'égard de laquelle un rajustement est effectué. Une personne a le droit, en vertu de l'aliéna 245(5)*b*) proposé, de demander au Ministre d'effectuer un rajustement afin d'éliminer une double imposition. Si le Ministre refuse, il doit en aviser cette personne dans un délai raisonnable, et la personne en question a le droit, d'après l'alinéa 245(5)*c*) proposé, d'en appeler de ce refus comme s'il s'agissait d'une cotisation d'impôt.

Le paragraphe 245(6) proposé constitue un énoncé législatif de l'objet de l'article 245. La nouvelle disposition anti-évitement proposée vise à s'appliquer uniquement aux opérations et aux mécanismes factices d'évitement fiscal. Il ne vise pas les opérations commerciales et familiales légitimes. Par conséquent, bien que de nombreuses opérations puissent entrer dans le champ d'application, entendu à la lettre, du paragraphe 245(2) proposé qui définit une opération d'évitement, elles ne sont pas assujetties au paragraphe 245(1) parce qu'elles ne tombent pas sous le coup de la disposition – c'est-à-dire qu'elles ne constituent pas des opérations factices d'évitement fiscal.

La formulation de l'objet de la disposition, au paragraphe 245(6) proposé, vise à fournir une certaine orientation dans l'application et l'interprétation de la nouvelle règle générale d'anti-évitement fiscal. Ce paragraphe 245(6) ne vise pas à établir de critère ou de définition distincts d'une opération d'évitement. Son but est plutôt d'indiquer l'objet général de la nouvelle règle anti-évitement, ce qui facilitera l'interprétation et l'application de cette règle, et notamment des paragraphes 245(2) et (3) proposés.

De façon générale, une opération d'évitement est une opération effectuée dans le but principal d'éviter l'impôt. Différentes sortes d'opérations permettent souvent d'obtenir un résultat commercial particulier. Si un contribuable choisit une opération qui réduit l'impôt à payer, il ne doit pas être imposé comme s'il avait effectué d'autres opérations qui auraient entraîné des impôts plus élevés. Cependant, les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visent à s'appliquer aux opérations commerciales légitimes, et non à celles qui ont pour but d'exploiter la lettre de la loi afin d'éviter l'impôt.

L'évitement fiscal n'est pas factice dans tous les cas. On reconnaît que la planification fiscale – l'organisation de ses affaires de manière à payer le moins possible d'impôt – constitue un aspect légitime et admis du droit fiscal canadien. Autrement, certains encouragements fiscaux expressément prévus dans la législation seraient neutralisés. Par ailleurs, des règles anti-évitement sont nécessaires pour prévenir les opérations factices d'évitement fiscal. L'article 245 proposé atteint cet objectif en permettant de ne pas tenir compte des opérations factices d'évitement fiscal. Les mécanismes d'évitement fiscal qui ne sont pas factices ne tombent pas sous le coup de l'article 245 proposé.

L'application de l'article 245 proposé doit être déterminée à la lumière des faits de l'espèce dans le contexte de l'agencement de la loi. Par exemple, les dispositions d'attribution de la *Loi de l'impôt sur le revenu* comportent des règles détaillées qui visent à empêcher un contribuable de fractionner son revenu entre un conjoint et des enfants mineurs. Un examen global de ces dispositions indique que le fractionnement du revenu ne fait problème que dans les opérations qui mettent en cause des conjoints ou des enfants de moins de 18 ans. Les règles d'attribution ne visent pas d'autres opérations, comme les dons faits à des enfants adultes. On peut déterminer qu'il en est ainsi à la lumière d'un examen de l'agencement de la loi, de ses dispositions pertinentes, en particulier des règles détaillées d'attribution, et de documents extrinsèques. Ainsi, un don fait simplement par un père ou une mère à un enfant adulte n'est pas visé par la règle anti-évitement ou les règles d'attribution. Si, par contre, le don est fait de manière que l'enfant adulte puisse acquérir un placement et que le revenu du placement soit donné par l'enfant au père ou à la mère, l'article 245 proposé pourrait bien s'appliquer lorsque la série d'opérations a pour objet la réduction, l'évitement ou le report de l'impôt.

Autre exemple, les opérations de «gel successoral» par lesquelles un contribuable transfère la hausse de valeur future de biens à ses enfants ou petits-enfants ne seront habituellement pas considérées comme des opérations d'évitement tombant sous le coup des nouvelles règles, bien qu'elles puissent entraîner une réduction, un évitement ou un report appréciable de l'impôt. Étant donné l'esprit de la loi et le changement des règles d'attribution, pour tenir compte des gels successoraux proposés dans l'Avis de motion des voies et moyens déposé à la Chambre en juin 1987, les opérations de ce genre ne seraient normalement pas assujetties à la règle générale anti-évitement qui est proposée.

Un autre exemple est celui du transfert de gains ou de pertes au sein d'un groupe de sociétés liées. Plusieurs dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* limitent le transfert de pertes, de déductions et de crédits entre des contribuables non liés,

notamment des sociétés. Les règles de limitation des pertes instituées récemment afin de s'appliquer lors d'un changement de contrôle d'une société en constituent un exemple important. Les règles limitent aussi les crédits d'impôt à l'investissement inutilisés et les frais inutilisés d'exploration et d'aménagement des ressources lors d'un changement de contrôle. Ces règles se limitent généralement au transfert de pertes, de déductions et d'autres montants à des parties non liées. Des exceptions sont expressément prévues dans le cas des transferts entre des sociétés canadiennes liées. En fait, l'agencement de la loi considérée dans son ensemble et l'objet déclaré des règles sur la limitation des pertes de sociétés permettent manifestement nombre d'opérations de ce genre entre sociétés liées. Par conséquent, on ne se propose pas de faire tomber ordinairement les opérations entre sociétés liées sous le coup de l'article 245 proposé.

Cependant, les opérations faites entre les compagnies d'un groupe lié n'échapperont pas nécessairement toutes à la règle anti-évitemment. Il pourrait y avoir des cas où l'article 245 proposé s'appliquerait, par exemple,

- quand l'opération entraîne une double déduction du même montant; ou
- quand les opérations sont effectuées afin de rendre liées plusieurs sociétés dans le seul but d'éviter la règle de limitation des pertes.

On notera que le nouveau paragraphe ne prévoit pas de pénalité précise à l'encontre des contribuables qui participent à une opération d'évitement, selon la définition. Le ministre des Finances estime qu'une pénalité est souhaitable. Le bien-fondé et la nature de la pénalité appropriée seront étudiés. L'une des possibilités consiste à imposer, en cas d'opération d'évitement, une pénalité égale à un pourcentage déterminé de l'impôt différé, évité ou réduit au cours d'une année d'imposition en raison de l'opération d'évitement.

## Disposition générale anti-évitement: avant-projet de loi

1. Le paragraphe 245(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est abrogé et remplacé par ce qui suit :

Disposition générale anti-évitement

«245.(1) Nonobstant les autres dispositions de la présente loi, les revenus et revenu imposable d'une personne ainsi que l'impôt et tout autre montant payable par cette personne ou qui lui est remboursable en application de la présente loi sont calculés, en cas d'opération d'évitement, indépendamment de cette opération et de façon raisonnable dans les circonstances.

Opération factice

(2) Une opération factice comprend :

a) l'opération qui entraîne une réduction, un évitement, un report ou un remboursement appréciables de l'impôt ou d'un autre montant payable en

application de la présente loi, sauf s'il est raisonnable de considérer que l'opération est principalement effectuée pour des objets commerciaux véritables;

b) l'opération qui fait partie d'une série d'opérations ou d'événements dans le cas où cette série entraîne une réduction, un évitement, un report ou un remboursement appréciables de l'impôt ou d'un autre montant payable en application de la présente loi, sauf s'il est raisonnable de considérer que l'opération est principalement effectuée pour des objets commerciaux véritables.

Précisions

(3) Pour l'application du présent article :

a) un mécanisme, un stratagème ou un événement est assimilé à une opération;

b) il est entendu qu'une réduction, un évitement, un report ou un remboursement de l'impôt ou d'un autre montant payable en application de la présente loi n'est pas considéré comme un objet commercial véritable.

Rajustements

(4) En cas d'application du paragraphe (1) et sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède, dans le calcul, de façon raisonnable dans les circonstances, des revenu et revenu imposable d'une personne ainsi que de l'impôt et de tout autre montant payable par cette personne ou qui lui est remboursable en application de la présente loi :

a) toute déduction dans le calcul des revenu, revenu imposable, impôt payable ou toute partie de celle-ci peut être refusée en totalité ou en partie;

b) cette déduction ainsi que tout revenu, toute perte ou tout autre montant ou toute partie de ceux-ci peuvent être attribués à une autre personne;

c) la nature d'un paiement ou d'un autre montant peut être requalifiée.

Rajustements d'office ou sur demande en cas de double imposition

(5) Pour l'application du présent article :

a) le ministre peut rajuster d'office le calcul des revenu et revenu imposable d'une personne non visée au paragraphe (4) ainsi que le calcul de l'impôt et de tout autre montant payable par cette personne ou qui lui est remboursable en application de la présente loi, de façon à éliminer une double imposition, et doit en aviser cette personne dans un délai raisonnable;

b) toute personne non visée au paragraphe (4) a droit, dans les 90 jours de la mise à la poste d'un avis de cotisation à une personne pour l'année où l'opération d'évitement a lieu, de demander au ministre de faire un

rajustement visé à l'alinéa a) et doit dans un délai raisonnable être avisée du refus éventuel du ministre de ce faire;

c) les alinéas 56(1)l) et 60o) ainsi que les sections I et J, dans la mesure où ils portent sur une cotisation ou une nouvelle cotisation d'impôt ou sur leur établissement, s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, au refus de rajustement visé à l'alinéa b).

Objet

(6) Le présent article vise à contrecarrer l'évitement factice de l'impôt.»

# Annexe 2

## Mesures de déclaration et d'observation

### Aperçu

Les nouvelles mesures de déclaration et d'observation s'inspirent de deux grands principes: assurer une meilleure déclaration et fournir des moyens plus efficaces de détecter les cas possibles d'évitement fiscal. Nombre des changements visent plus particulièrement des situations de non-observation chronique ou persistante. En outre, les procédures d'exécution de la législation fiscale sont simplifiées en cas de non-observation mineure, par une conversion des amendes, payables sur déclaration sommaire de culpabilité, en pénalités automatiques.

Le détail des nouvelles mesures de déclaration et d'observation est donné ci-après.

Sauf indication contraire dans le texte qui suit, les mesures fiscales proposées prendraient effet lors de la sanction de la législation correspondante.

### Pénalités pour contravention à la loi

Le paragraphe 162(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* impose une pénalité lorsque les déclarations d'impôt ne sont pas produites dans le délai prescrit, comme l'exige le paragraphe 150(1). La pénalité s'élève à 5 pour cent de l'impôt impayé, plus 1 pour cent par mois, pendant 12 mois au maximum. Le paragraphe 163(1) de la loi impose au contribuable qui omet délibérément de produire une déclaration d'impôt une pénalité égale à 50 pour cent de l'impôt qu'il a cherché à éviter.

Les paragraphes 162(1) et 163(1) de la loi seront regroupés afin d'établir une pénalité à deux niveaux. Une pénalité pour première contravention s'appliquera au contribuable qui n'a pas produit sa déclaration d'impôt de la manière prescrite, lorsqu'il doit de l'impôt pour l'année. Cette pénalité sera égale à $25 ou à la somme de 5 pour cent de l'impôt impayé pour l'année à laquelle se rapporte la déclaration et de 1 pour cent de l'impôt impayé par mois, pendant 12 mois au maximum, le montant le plus élevé étant retenu. Une pénalité récidive s'appliquera au contribuable qui a déjà contrevenu à la disposition au cours des trois années d'imposition précédentes et lorsque Revenu Canada-Impôt a exigé la déclaration d'impôt. Lorsque de l'impôt est dû pour l'année, la pénalité sera égale à $50 ou à la somme de 10 pour cent de l'impôt impayé pour l'année à laquelle se rapporte la déclaration et de 2 pour cent de l'impôt impayé par mois, pendant 20 mois au maximum, le montant le plus élevé étant retenu.

Les paragraphes 234(2) et (4) de la loi établissent des amendes, payables sur déclaration sommaire de culpabilité, quand le contribuable omet de produire dans des délais prescrits certaines déclarations de renseignements (T600, NR601 et NR602). L'amende minimale est de $10 et l'amende maximale de $100. L'amende prévue par ces deux paragraphes fera place à une pénalité automatique de $50.

Les paragraphes 235(1) et (2) de la loi établissent des pénalités quand certaines déclarations de renseignements (T4, T4A, NR1, NR4, T5, T3D et T3R) ne sont pas produites dans un délai prescrit. La pénalité imposée en vertu des deux paragraphes est de $10 par jour, à concurrence de $2,500. Elle sera remplacée par une pénalité égale à $100 ou à $25 par jour par déclaration, le plus élevé des deux montants étant retenu, avec un maximum de $5,000.

Le paragraphe 163(2) de la loi impose une pénalité au contribuable qui, sciemment ou dans des circonstances qui justifient l'imputation d'une faute lourde, a fait un faux énoncé ou une omission dans une déclaration, une formule, un certificat, un relevé ou une réponse, ou participé à ce faux énoncé ou à cette omission. La pénalité est égale à 25 pour cent de l'impôt sur le revenu non déclaré. Cette disposition sera modifiée afin de prévoir une pénalité égale à $100, ou à 50 pour cent de l'impôt sur le revenu non déclaré, le plus élevé des deux montants étant retenu.

Le paragraphe 227(8) de la loi prévoit une pénalité lorsqu'une retenue ou déduction d'impôt exigée par la loi n'est pas faite. La pénalité est égale à 10 pour cent du montant non déduit ou retenu. Ce paragraphe sera modifié afin de prévoir une pénalité en deux temps. Une pénalité pour première contravention sera égale à 10 pour cent du montant non retenu ou déduit, tandis qu'une pénalité pour récidive, lorsqu'un contribuable a déjà contrevenu à ce paragraphe au cours des trois années d'imposition précédentes, sera égale à 20 pour cent du montant non déduit ou retenu.

Le paragraphe 227(9) de la loi impose une pénalité lorsqu'un montant déduit ou retenu n'a pas été remis ou payé. La pénalité est actuellement égale à $10 ou à 10 pour cent du montant non remis ou payé, le plus élevé des deux étant retenu. Ce paragraphe sera modifié afin de prévoir une pénalité en deux temps, analogue à celle prévue au paragraphe 227(8).

**Infractions selon la loi**

Le paragraphe 238(1) de la loi prévoit une amende, sur déclaration sommaire de culpabilité, égale à $25 par jour de défaut lorsqu'une personne est jugée coupable d'avoir omis de produire une déclaration ou de fournir certains renseignements. Le paragraphe 238(2) de la loi prévoit une amende minimum de $200 et une amende maximum de $10,000 ou une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois, ou les deux, quand certaines dispositions de la loi ne sont pas observées.

Les paragraphes 238(1) et (2) seront combinés afin d'établir, sauf en cas d'omission de fournir des renseignements décrits à l'alinéa 221(1)d.1), une

amende d'au moins $1,000 et d'au plus $25,000, une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an, ou les deux. De plus, une disposition d'ordonnance d'observation analogue à celle qui est prévue au paragraphe 231.2(7) de la loi sera incluse.

Le paragraphe 239(1) de la loi établit des amendes pour évitement fiscal qui vont de 25 à 200 pour cent de l'impôt que l'on a tenté d'éluder. À cette amende s'ajoute une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans. Dans ces cas, le paragraphe 239(2) de la loi permet de procéder par voie de mise en accusation, au choix du Procureur général; une déclaration de culpabilité entraîne alors un emprisonnement d'au moins deux mois et d'au plus cinq ans. Le paragraphe 239(1) sera modifié de manière à porter l'amende minimum à 50 pour cent de l'impôt qu'on a tenté d'éluder. En cas de poursuites par voie de mise en accusation, l'amende minimum sera portée à 100 pour cent. De plus, la peine minimale d'emprisonnement de l'article 239(2) de la loi sera éliminée.

L'article 241 de la loi interdit la communication de renseignements obtenus par le ministre du Revenu National aux fins de la loi, sauf de la manière autorisée par cet article, et prévoit une amende ne dépassant pas $1,000 ou une peine d'emprisonnement d'au plus deux mois, ou les deux. Cet article sera modifié afin de prévoir une amende ne dépassant pas $5,000 ou une peine d'emprisonnement d'au plus un an, ou les deux.

**Nouvelles pénalités**

Une nouvelle disposition imposera une pénalité de $10 lorsqu'un chèque remis à Revenu Canada-Impôt n'est pas honoré après 1987.

Une nouvelle pénalité sera instituée en cas d'omission de déclarer un revenu ou d'omission de revenus qui entraîne une sous-déclaration de l'impôt à payer, dans les cas où il ne conviendrait pas d'imposer une pénalité pour faux énoncé ou omission en vertu du paragraphe 163(2). Cette pénalité ne s'appliquera pas à la première omission mais, en cas de récidive dans les trois ans, une pénalité égale à 25 pour cent de l'impôt sous-évalué s'appliquera. Cette pénalité entrera en vigueur lors de la sanction de la législation de mise en oeuvre.

Une nouvelle pénalité sera instituée en cas de retard ou d'insuffisance des acomptes provisionnels afin d'encourager l'observation. À l'heure actuelle, le paragraphe 161(2) de la loi impose des frais d'intérêt au taux prescrit sur les acomptes tardifs ou insuffisants. La pénalité sera égale à la moitié de ces frais d'intérêt. Elle s'appliquera à partir de l'année d'imposition 1989.

**Déclaration de renseignements**

Les particuliers seront tenus de fournir leur numéro d'assurance sociale à toute personne ou société de personnes en rapport avec toutes les déclarations de renseignements qui les concernent et qui doivent être produites par cette personne ou société de personnes en vertu de la loi. À cette fin, la personne ou la société de

personnes devra faire des efforts raisonnables pour obtenir le numéro d'assurance sociale du particulier. Outre les restrictions légales actuelles, des règles spéciales assureront que les personnes ou sociétés de personnes ne puissent utiliser les numéros d'assurance sociale ainsi fournis que pour les fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et des lois connexes.

Une exigence de déclaration sera établie afin d'obliger les courtiers en valeurs mobilières et les institutions financières à déclarer les ventes d'actions, de métaux précieux, de produits ou d'autres placements produisant un revenu ou un gain en capital, faites pour le compte d'un contribuable, si le produit brut de ces ventes dépasse un montant prescrit au cours de l'année.

Une nouvelle disposition obligera les sociétés de personnes comptant plus de cinq associés à produire une déclaration de renseignements annuelle pour le compte de la société.

Une nouvelle disposition obligera à faire enregistrer les abris fiscaux. Une entité qui s'engage à émettre des titres servant d'abri fiscal ou prépare un acte de vente à l'égard d'une émission de ce genre sera tenue de produire un formulaire prescrit, ainsi qu'une copie de l'engagement ou de l'acte de vente. Le formulaire prescrit devra être produit dans les 30 jours suivant la fin du mois au cours duquel l'engagement a été contracté ou l'acte de vente a été livré. Le ministre du Revenu National attribuera alors un numéro d'identification au formulaire et communiquera ce numéro au requérant. Le requérant sera tenu de fournir ce numéro d'identification aux contribuables qui demandent des déductions, des crédits ou d'autres montants entrant dans le calcul de leur revenu aux fins de l'impôt par suite de l'acquisition d'un titre servant d'abri fiscal.

Un contribuable qui demande une déduction, un crédit ou un autre montant par suite de l'acquisition d'un titre servant d'abri fiscal sera tenu d'indiquer le numéro d'identification de l'abri fiscal dans sa déclaration d'impôt, faute de quoi la déduction ne sera pas permise. De plus, une amende sera imposée à tout promoteur qui ne se conforme pas à cette nouvelle disposition.

Ces nouvelles exigences de déclaration entreront en vigueur à la date qui sera fixée par proclamation.

**Accès à des renseignements étrangers**

Des problèmes particuliers se posent en matière de déclaration et d'observation par les contribuables lorsque des opérations transfrontalières entrent en ligne de compte. Il peut être alors très difficile d'obtenir les renseignements voulus pour établir convenablement l'impôt aux fins d'imposition au Canada. Des problèmes de ce genre surgissent fréquemment dans le domaine des prix de transferts internationaux, quand Revenu Canada ne peut obtenir les renseignements nécessaires pour s'assurer que le prix de transfert est raisonnable. D'après la législation fiscale actuelle, Revenu Canada peut rajuster les prix de transfert, en cas d'opération avec lien de dépendance mettant en jeu des non-résidents, à des

montants «raisonnables dans les circonstances». Cette détermination est souvent difficile lorsqu'il faut examiner des documents en possession du non-résident. Les méthodes permettant actuellement d'avoir accès à des renseignements situés à l'étranger sont inefficaces.

Étant donné la nature du problème et les règles applicables dans les autres juridictions, on propose ce qui suit:

- Revenu Canada serait autorisé à exiger la production de renseignements situés à l'étranger d'une manière analogue à la demande officielle de documents prévue à l'article 982 du *Internal Revenue Code* des États-Unis ou à l'article 21A de la *Inland Revenue Department Act, 1974* de la Nouvelle-Zélande. Cela permettrait à Revenu Canada de demander à un contribuable de produire des renseignements situés à l'étranger qui sont pertinents pour le traitement fiscal au Canada d'une opération. Le contribuable aura la possibilité de contester la demande en présentant une requête à un juge d'une cour supérieure compétente dans une province et, si le tribunal jugeait la demande déraisonnable, il pourrait la déclarer nulle. Si le contribuable ne se conformait pas dans une mesure appréciable à la demande et que la demande de renseignements étrangers ne soit pas invalidée par un tribunal, le contribuable serait obligé de fournir les renseignements demandés. S'il ne les fournissait pas, il lui serait interdit de produire les renseignements visés par la demande devant un tribunal canadien.

- Un formulaire prescrit, analogue au formulaire 5472 des États-Unis, devrait être produit par les sociétés exploitant une entreprise au Canada qui effectuent des opérations avec des entités étrangères. Ce formulaire fournirait aux vérificateurs des renseignements sur les opérations entre une société qui est tenue de produire une déclaration au Canada et une société étrangère liée. Il devrait être produit annuellement en même temps que la déclaration d'impôt de la société. Il obligerait le contribuable à divulguer des renseignements précis sur des opérations comme les ventes et achats d'actions cotées, les loyers, les redevances et les commissions payées et reçues. L'omission de produire le formulaire entraînerait des pénalités.

- Afin de donner à Revenu Canada un délai suffisant pour obtenir les renseignements de cotisation nécessaires dans les cas qui mettent en jeu des opérations transfrontalières, on propose de prolonger le délai légal permis pour les cotisations correspondantes pendant une période raisonnable au-delà de l'actuelle période de trois ans.

On estime que ces changements assureront de meilleures déclarations et une meilleure observation de la loi par les contribuables en cas d'opérations transfrontalières.

# Annexe 3

## Notes sur la méthodologie générale

### Impôt direct des particuliers

Les effets globaux de la réforme de l'impôt des particuliers présentés au chapitre 4 ont été estimés à l'aide d'un modèle de l'impôt des particuliers utilisé par Revenu Canada. Le modèle porte sur un échantillon représentatif d'environ 150,000 déclarations d'impôt pour l'année d'imposition 1984. Les divers éléments du revenu, des déductions et des exemptions ainsi que le nombre de déclarants sont projetés jusqu'en 1988. Essentiellement, le modèle recalcule l'impôt de chaque déclarant de l'échantillon en fonction des propositions de réforme fiscale et présente les résultats sous forme de tableaux. Quand les renseignements précis nécessaires pour simuler l'effet de certaines mesures de réforme ne sont pas fournis actuellement dans les déclarations d'impôt, les estimations sont effectuées au moyen d'autres sources d'information.

Dans tout le document, les ménages ou les déclarants sont groupés dans les catégories de revenus d'après leur revenu total rajusté. Un certain nombre de rajustements, décrits ci-après, ont été apportés au revenu cotisé total, indiqué dans les déclarations d'impôt, afin d'obtenir une mesure du revenu total rajusté qui reflète mieux le revenu économique des contribuables.

Une série de rajustements incorpore des revenus actuellement non imposés et certaines déductions fiscales. La moitié exonérée des gains en capital réalisés, la déduction pour amortissement sur les immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM) certifiés, les frais d'exploration au Canada, la déduction pour épuisement et la partie exonérée du revenu de bourses ont été incorporés au revenu total afin d'obtenir le revenu total rajusté. Par ailleurs, la majoration de 33 1/3 pour cent des dividendes en espèces reçus et les frais financiers à concurrence du revenu de placements ont été déduits du revenu total déclaré dans les statistiques fiscales afin d'obtenir le revenu total rajusté.

En ce qui concerne ce dernier redressement, si tous les revenus de placements étaient mesurés en comptabilité d'exercice, il conviendrait de soustraire tous les frais financiers relatifs aux prêts contractés pour faire des placements, dans la mesure du revenu économique. Étant donné que les données disponibles ne permettent pas de mesurer les revenus de placements en comptabilité d'exercice, les frais financiers ont été déduits uniquement à concurrence des revenus de placements déclarés aux fins de l'impôt. Ce rajustement ne permet d'obtenir qu'une concordance approximative du revenu et des dépenses.

Sauf indication contraire dans le texte ou dans les notes des divers tableaux, les taux moyens d'imposition du revenu des particuliers sont calculés sous la forme de l'impôt fédéral, après tous les crédits, en pourcentage du revenu total rajusté.

Toutes les estimations présentées se rapportent aux projections de revenu et de population de 1988. On a estimé l'effet des mesures de réforme en simulant le régime actuel et le régime une fois la réforme complétée pour 1988 et en comparant les résultats. Certaines des mesures de la réforme fiscale sont mises en oeuvre progressivement sur plusieurs années, de sorte que leur effet n'est pleinement ressenti que dans quelques années. Les tableaux présentant les effets des propositions ne tiennent pas compte de la hausse du crédit remboursable au titre de la taxe de vente, qui passe de $50 à $70 par adulte et de $25 à $35 par enfant.

Les particuliers sont considérés comme des contribuables si leur impôt fédéral de base est positif, même s'ils ont pu recevoir un remboursement d'impôt parce qu'ils ont droit au crédit d'impôt pour enfants ou au crédit remboursable au titre de la taxe de vente. Les particuliers qui n'ont plus d'impôt fédéral à payer grâce à la réforme fiscale comprennent ceux dont l'impôt fédéral de base est ramené à zéro.

Les documents d'étude présentent pour la première fois des renseignements sur les ménages. À cette fin, les déclarations d'impôt des particuliers ont été regroupées avec celles de leurs conjoints, et l'on a ajouté le revenu et l'augmentation ou la diminution d'impôt de chacun. Le décompte des ménages comprend les couples mariés, les personnes célibataires, avec ou sans personnes à charge, et les personnes qui vivent avec leur famille mais ne sont pas déclarées comme personnes à charge.

Le chapitre 2 présente des estimations des déductions et exemptions spéciales, en pourcentage du revenu cotisé total. Elles ont été calculées directement à partir des statistiques fiscales publiées par Revenu Canada. Les déductions et exemptions spéciales comprennent les déductions relatives aux cotisations de RPC/RRQ, des primes d'assurance-chômage, des cotisations de pension et de régime enregistré d'épargne-retraite (REER), des cotisations de régime enregistré d'épargne-logement, des frais liés à un emploi, y compris la déduction générale à ce titre, des autres frais découlant d'un emploi, des cotisations syndicales et professionnelles, des frais de garde d'enfants, des frais d'étude et de scolarité, des frais médicaux, de l'invalidité, des dons de charité, des investissements dans des immeubles résidentiels à logements multiples, dans des films et dans des avoirs miniers, ainsi que de la première tranche de $1,000 des revenus de placements et des revenus de pensions.

**Impôt direct des sociétés**

Dans toute l'analyse des effets de la réforme de l'impôt des sociétés, les entreprises sont classées comme rentables ou non rentables en fonction des bénéfices déclarés dans leurs états financiers, après les rajustements décrits ci-après. De même, les taux moyens d'imposition sont calculés en pourcentage des bénéfices selon les états

financiers, après rajustement. Il s'agit des bénéfices réalisés au Canada avant impôt déclarés par les sociétés dans leurs états financiers, après déduction des dividendes intersociétés reçus. On analyse l'impôt canadien sur les bénéfices réalisés au Canada en supposant que la majeure partie de l'impôt canadien sur les revenus d'origine étrangère est compensée par le crédit pour impôt acquitté à l'étranger. Les dividendes sont exclus des bénéfices selon les états financiers après rajustement, car ils sont censés être versés à l'aide de bénéfices assujettis à l'impôt sur une autre société. Même si certains dividendes sont en fait versés par des entreprises non imposables, l'inclusion de ces dividendes dans les bénéfices de l'entreprise bénéficiaire entraînerait un double comptage des bénéfices du secteur des sociétés. Les gains en capital nets déclarés dans les livres des entreprises ont également été déduits des bénéfices selon les états financiers. Les redevances provinciales payées par les sociétés sont déduites des bénéfices selon les états financiers dans le secteur des ressources.

**Les taux moyens de l'impôt fédéral des sociétés** sont calculés sous la forme des impôts fédéraux à payer en pourcentage des bénéfices des sociétés selon leurs états financiers (après les rajustements décrits précédemment). Les impôts payés ont également subi plusieurs redressements visant à isoler l'effet de l'impôt au cours d'une année à l'égard des revenus d'entreprise gagnés dans l'année. L'économie d'impôt fédéral permise par les pertes reportées sur les années antérieures et la valeur fiscale actualisée des pertes reportées sur les années futures ont été déduites de l'impôt à payer pour l'année courante. Par ailleurs, la valeur fiscale des pertes antérieures reportées à l'année courante a été rajoutée aux impôts à payer.

Les calculs ont été effectués sur un échantillon représentatif de sociétés établi chaque année par Revenu Canada. L'échantillon comprend chaque année environ 15,000 sociétés provenant de l'ensemble de ce secteur. Un certain nombre de données des années passées ont été utilisées pour s'assurer que les résultats étaient représentatifs du comportement des bénéfices ou des investissements sur l'ensemble du cycle conjoncturel.

Les taux moyens d'impôt des sociétés avant la réforme reflètent la mise en oeuvre progressive du régime fiscal des sociétés, y compris les changements instaurés par le budget de février 1986. Les rajustements simulent le régime fiscal d'avant la réforme comme s'il avait toujours été en place. On obtient ainsi une base de référence qui permet d'examiner l'effet de différents autres régimes possibles, à maturité. Les rajustements tiennent compte de l'abolition de la déduction relative aux stocks, de l'élimination progressive du crédit général d'impôt à l'investissement et des réductions de taux annoncées dans le budget de février 1986. Les rajustements ne tiennent pas compte des modifications éventuelles du comportement des sociétés.

Les taux moyens d'impôt fédéral dans le cadre des propositions de réforme fiscale ont été calculés à l'aide de la même méthodologie que celle qui vient d'être décrite, après rajustement des données des sociétés en fonction des changements proposés. Aucun changement de comportement n'a été pris en considération. On a estimé les effets de la réforme des impôts des sociétés en supposant que les nouvelles dispositions avaient toujours été en place. Le calcul reflète l'effet des dispositions

dans le cadre d'un régime à maturité pour ce qui est des changements des taux de DPA, des mesures de capitalisation applicables aux immeubles et des mesures instaurées dans les secteurs de la finance et de l'assurance.

**Les taux d'imposition des nouveaux investissements** indiqués au chapitre 4 ont été calculés à l'aide des hypothèses suivantes:

1. Les sociétés payent de l'impôt et peuvent se prévaloir entièrement de tous les crédits et déductions.

2. Les financements des sociétés sont effectués de manière à maintenir constant le rapport d'endettement (dette/avoirs propres).

3. Aucun gain en capital réel n'est réalisé sur les éléments d'actif matériels.

4. Les sociétés investissent de manière à maximiser la valeur actualisée de leurs flux réels de dividendes ou, ce qui est équivalent, la valeur de leurs avoirs propres.

5. Le taux d'intérêt nominal et le rendement des fonds propres sont déterminés par les marchés internationaux.

Le taux d'imposition des nouveaux investissements pour un genre donné de bien en immobilisations est la différence proportionnelle entre le taux de rendement avant impôt exigé par un investisseur, $r_g$, et le taux de rendement après impôt correspondant, $r_n$:

$$t = ((r_g - r_n)/r_g) \times 100$$

Le rendement après impôt est une moyenne pondérée du rendement sur les capitaux d'emprunt et du rendement sur les capitaux propres, déterminés de la manière suivante:

$$r_n = Bi + (1 - B)e - p$$

où

$i$ = taux d'intérêt nominal sur les éléments d'actif canadiens;

$e$ = rendement nominal des capitaux propres canadiens;

$B$ = proportion de l'investissement financée par emprunts;

$p$ = taux d'inflation.

La proportion des investissements financés par emprunts et la prime de risque sur les placements en actions sont censées être les mêmes pour toutes les entreprises. Les formules relatives aux rendements exigés sont tirés de R. Boadway, N. Bruce et J. Mintz, «Taxation, Inflation and the Effective Marginal Tax Rate on Capital»,

*Canadian Journal of Economics*, 1984, pp. 62-80. Le taux de rendement brut exigé sur des biens amortissables est déterminé par la formule suivante:

$$r_g = [(r_f + d)(1 - c)(1 - uZ)/(1 - u)] - d$$

et pour les stocks (détenus pour une période de moins d'un an:

$$r_g = \frac{r^f + up}{(1 - u)}$$

où

u = taux fédéral-provincial combiné d'impôt des sociétés

$r_f$ = coût après impôt du financement pour l'entreprise
= Bi(1-u)+(1-B)e-p

d = taux de dépréciation des éléments d'actif matériels

c = taux du crédit d'impôt à l'investissement

Z = valeur actuelle des DPA.

Le taux fédéral-provincial combiné d'impôt (u) est une moyenne des divers taux provinciaux en vigueur, pondérée par la proportion des investissements dans chaque province, estimée à l'aide des données de Statistique Canada.

Les taux d'imposition des nouveaux investissements ont été calculés pour 31 genres de biens d'immobilisations dans chacune des 35 branches d'activités tant pour les petites que pour les grandes entreprises. Des moyennes pondérées ont été établies afin d'obtenir les résultats globaux illustrés dans les tableaux. Les 35 branches d'activités ont été regroupées en catégories plus larges d'après les flux d'investissements dans l'industrie tirés de la publication de Statistique Canada *Statistiques financières des sociétés* (# 61-207).

Les graphiques 2.4 et 2.5 au chapitre 2 sont basés sur les données fiscales de 1983. Une entreprise rentable n'est pas imposable si son impôt fédéral payé est inférieur à 1 pour cent de ses bénéfices selon les états financiers, après rajustement.